

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland

DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

von

ALFRED BARTH

von Basel

1965

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1966

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland

DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

von

ALFRED BARTH

von Basel

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1966

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag
der Herren Prof. Dr. J. Stohler und Prof. Dr. G. Bombach.

Basel, den 6. Juli 1965

Prof. Dr. H. Rupp
Dekan



Diese Arbeit erscheint unter gleichem Titel im Buchhandel im gleichen Verlag

Meinen Eltern

VORWORT

Der Titel „Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland“ mag angesichts des weitreichenden Umfangs und der Vielschichtigkeit des angeschnittenen Themas als eine sehr ungewöhnliche Problemstellung für eine Dissertation erscheinen. Es ist dem Verfasser denn auch voll bewusst, dass es vermessen wäre zu glauben, im Rahmen der vorliegenden Arbeit eine erschöpfende Antwort auf alle in diesem Zusammenhang bestehenden, teils brennend aktuellen Fragen geben zu können. Der Grund, weshalb trotzdem versucht werden soll, das Problem der wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland in seiner Gesamtheit zu erfassen, ist in dem tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Umgestaltungs- und Entwicklungsprozess zu sehen, in welchem sich Europa und die Welt seit dem Zweiten Weltkrieg befinden. Es ist zwar ausserordentlich viel über die Probleme und Aufgaben, die sich der Schweiz damit stellen, geschrieben und geredet worden, doch findet sich in der ganzen Flut von Artikeln und Publikationen überraschenderweise keine einzige Untersuchung, die einen Gesamtüberblick über alle Bereiche der Wirtschaft vermittelt. Das vorhandene Material, das sich mit den Fragen der schweizerischen Wirtschaft im Hinblick auf die europäischen Integrationsbestrebungen befasst, beschränkt sich fast ausnahmslos auf verstreute Expertisen und Ausführungen zu sehr eng begrenzten Problemstellungen oder bestenfalls Teilgebiete, wie etwa die Handelsbeziehungen mit dem Ausland, den Arbeits- oder Kapitalmarkt, berührt aber zum Beispiel kaum energie-wirtschaftliche und verkehrswirtschaftliche Fragen. Bei diesem Vorgehen besteht jedoch die nicht zu unterschätzende Gefahr, dass dem untersuchten Bereich im Rahmen der Gesamtwirtschaft eine allzu grosse Priorität eingeräumt wird und zur Lösung der entsprechenden Teilprobleme von den übrigen Wirtschaftssektoren Verhaltensweisen gefordert werden, die entweder kaum erfüllbar, sehr wirklichkeitsfremd oder im Hinblick auf eine umfassende Wirtschafts- und Konjunkturpolitik gar widerspruchsvoll sind.

Diese Entwicklung mit ihrer Vernachlässigung von Gesamtüberblicken und der einseitigen Bevorzugung von einigen speziellen Teilgebieten kann allerdings nicht sehr überraschen, wenn man sich vergegenwärtigt, wie schwer oder unmöglich es in unserem Lande vielfach ist, das für eine derartige Untersuchung notwendige Zahlenmaterial oder andere wichtige Unterlagen zu bekommen, weil entweder überhaupt keine entsprechenden Statistiken vorhanden sind, oder aber, falls solche existieren, diese oft geheimgehalten und gar nicht veröffentlicht werden. Um nur einige der Lücken zu nennen, sei erwähnt, dass die Schweiz keine Produktionsstatistik, nur eine ungenügend ausgebaute Beschäftigungsstatistik, bloss eine um die Kapitalverkehrsbilanz amputierte Zahlungs-

bilanz — bis 1954 wurden sogar nur die Posten der Handelsbilanz veröffentlicht — besitzt.

Unter diesen Mängeln leidet natürlich auch die vorliegende Arbeit, deren Ziel darin besteht, *einen* möglichen Gesamtüberblick über die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland zu geben und damit einen bescheidenen Beitrag zu einer längst fälligen globalen Bestandesaufnahme zu leisten. Aus naheliegenden Gründen war es dem Verfasser natürlich auch nicht möglich, alle bestehenden Ansichten, Auffassungen und Publikationen in dieser Arbeit zu berücksichtigen. Es wäre für die Schweiz jedoch bestimmt von grossem Nutzen, wenn das hier aufgeworfene Thema von Fachleuten, welche auf die notwendige Unterstützung seitens der Behörden und der Wirtschaft zählen könnten, eingehender untersucht würde, als dies bei einer Bearbeitung durch einen Einzelnen möglich ist.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Jacques Stohler, dem ich die Anregung zu dieser Arbeit verdanke und der mir immer wohlwollendes Verständnis entgegengebracht hat. Ferner möchte ich speziell auch den Herren des Schweizerischen Wirtschaftsarchives in Basel für ihre freundliche Hilfe bei der Sammlung der umfangreichen Literatur danken.

INHALTSVERZEICHNIS

Erster Teil:

Einleitung	I
I. Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Grösse einer Volkswirtschaft, insbesondere im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand	I
II. Aussenhandelsabhängigkeit und Stabilität	8
III. Wirtschaftliche Autarkiebestrebungen und das Problem der Sicherstellung einer ausreichenden Rohstoff- und Nahrungsmittelversorgung (näher ausgeführt am Beispiel der Schweiz)	17
a) Freihandels- versus Autarkiebestrebungen	17
b) Die schweizerische Rohstoffversorgung	19
c) Die schweizerische Landwirtschaft	25
IV. Die Wahrscheinlichkeit längerer und begrenzter Krisen	28

Zweiter Teil:

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland auf den Gütermärkten. Struktur und Bedeutung des Aussenhandels	35
I. Allgemeiner Überblick	35
a) Ein internationaler Vergleich	35
b) Die Entwicklung zu den heutigen Verhältnissen	36
II. Die schweizerische Exportstruktur und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft	38
a) Die Exportstruktur	38
b) Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie	41
III. Die schweizerische Importstruktur	47
IV. Die schweizerische Handels- und Ertragsbilanz	49
V. Die Länderstruktur der schweizerischen Handelspartner	54
Statistischer Anhang: Die Konzentration der Absatzmärkte	62

Dritter Teil:

Die Auslandabhängigkeit der Schweiz auf den Faktorenmärkten	64
A. Theoretische Analyse des Inflationsproblems in einer kleinen Volkswirtschaft	64
B. Die Bedeutung des schweizerischen Kapitalmarktes für den internationalen Kapitalverkehr. Der Einfluss der zwischenstaatlichen Kapitalwanderungen auf den schweizerischen Kapitalmarkt und die schweizerische Volkswirtschaft	70
I. Die Stellung der Schweiz auf dem internationalen Kapitalmarkt	70
II. Die Bedeutung des internationalen Kapitalverkehrs für die schweizerische Volkswirtschaft, insbesondere unter Berücksichtigung des Einflusses auf die inflationären Auftriebstendenzen	77
a) Der Kapitalexport	78
1. Sinn und Bedeutung des Kapitalexportes	78
2. Inflation und Kapitalexport	80
3. Staatlicher oder privater Kapitalexport? — Das Problem der Entwicklungshilfe	83
b) Der Kapitalimport	88
III. Möglichkeiten und Massnahmen zur Bekämpfung der Inflation und zur Abwehr oder Stilllegung unerwünschter Kapitalimporte	89
a) Die Geld- und Kreditpolitik	89
b) Die Finanzpolitik	92
c) Die Währungspolitik	93
C. Die Abhängigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes und der Beschäftigungslage vom Ausland	97
I. Die Beschäftigungsentwicklung in der Exportindustrie	98
II. Umfang und Bedeutung der Einwanderung von Arbeitskräften	99
a) Die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg	99
b) Die Herkunft der ausländischen Arbeitskräfte	103
c) Die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die verschiedenen Erwerbszweige	104
III. Die wirtschaftlichen Konsequenzen des hohen Ausländerbestandes ...	111
IV. Angebot und Bedarf der schweizerischen Wirtschaft an Arbeitskräften in der Zukunft	118
a) Die schweizerische Bevölkerungsentwicklung	118
b) Die Verhältnisse auf dem internationalen Arbeitsmarkt	120
V. Die schweizerische Politik gegenüber den ausländischen Arbeitskräften	122
a) Die Zulassungspraxis und das Erfordernis der Freizügigkeit	122
b) Die schweizerische Sozialpolitik gegenüber den ausländischen Arbeitskräften	126

Vierter Teil:

Die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland im Bereich der Infrastruktur	128
A. Die Auslandsabhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung	129
I. Die Entwicklung des Gesamtenergieverbrauchs in der Schweiz	129
II. Die Bedeutung der einzelnen Energieträger für die schweizerische Energieversorgung	132
a) Die Kohle	132
b) Das Erdöl	134
c) Die Hydroelektrizität	138
d) Die Atomenergie	142
e) Das Erdgas	144
III. Das Verhältnis der einzelnen Energieträger zueinander und Ausblick auf die zukünftige Entwicklung in der Energieversorgung	146
B. Die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland im Verkehrssektor	148
I. Die verkehrsgeographische Lage der Schweiz in Europa	148
II. Entwicklung und Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger in der schweizerischen Verkehrswirtschaft	151
a) Die Rheinschifffahrt	151
b) Die Eisenbahn	155
c) Das schweizerische Strassennetz	160
d) Der Luftverkehr	163
e) Die Rohrleitung	166
III. Formen der internationalen Zusammenarbeit und Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik	171
Zusammenfassung	178

LITERATURVERZEICHNIS

- Aeschimann, C.*, Die Energieversorgung der Schweiz in der Übergangsperiode zum Atomzeitalter, 1957, SD aus: Schweiz. Energie-Konsument, 1957.
- Bisherige Elektrizitätswirtschaft der Schweiz und Ausblick in die Zukunft, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10.
- Amonn, A.*, Die schweizerische Wirtschaftsordnung, Bern 1959.
- Ausfeld, D.*, Stand und Problematik einer europäischen Verkehrsintegration, Diss. Marburg 1957.
- Baade, F.*, Weltenergiewirtschaft, Hamburg 1958.
- Bachmann, H.*, Die Einfuhrzölle als Ursache des Rückganges von Exportvolumen und Exporterlösen, 1951, in: Probleme der schweizerischen Zolltarifrevision; Hrg. Schweiz. Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, St. Gallen.
- Baenninger, W.*, Naturgas für die Schweiz, 1960, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Nr. 12, 1960.
- Bauer, B.*, Das Atomkraftwerk Lucens und die weitere Entwicklung des schweizerischen Reaktorbaus, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft (WEW), Nr. 9/10, 1964.
- Bauer, H.*, Die Schweiz vor der Frage der europäischen Verkehrsintegration, 1961, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Nr. 3, 1961.
- Baschy, R.*, Die schweizerischen Kapitalanlagen in der Nachkriegszeit, Effektenbörsenverein, Zürich 1959.
- Berchtold, W.*, Die Entwicklungstendenzen des Weltluftverkehrs und der Swissair, 1961, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik Nr. 3, 1961.
- Bernasconi, G.*, Wir und die ausländischen Arbeitskräfte, 1964, in: Gewerkschaftliche Rundschau, Nr. 10, 1964.
- Bickel, A.*, Bevölkerungsbewegung, in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, 1955, Band 1.
- Biermann, J.*, Die Schweiz und die europäischen Fernverkehrstrassen 1957, in: Privat-Kommerzbank, Zürich.
- Binswanger, H.*, Die Auswirkungen einer eventuellen Zollharmonisierung auf das schweizerische Kostenniveau, 1961, in: Aussenwirtschaft, Heft III/IV, 1961.
- Bombach, G.*, Preisstabilität, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverteilung, 1959, SD aus: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 1, 1959.
- Ursachen der Nachkriegsinflation und Probleme der Inflationsbekämpfung, 1960, SD aus: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, Das Inflationsproblem, E. Schneider zum 60. Geburtstag, Tübingen 1960.
- Boscardin, L.*, Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946—1959, Diss. Basel 1962.

- Bosshardt, A., Die Aussenhandelspolitik des schweizerischen Bundesstaates von 1848—1948, in: Aussenwirtschaft, Heft III, 1948.
- Die Frankenaufwertung — fragwürdiges Mittel der Inflationsbekämpfung, 1964, in: Aussenwirtschaft, Heft III, 1964.
- Brogie, U., Zur Frage des schweizerischen Kapitalexportes, Staatswissenschaftliche Studien, Neue Folge, Bd. 50, Hrg. E. Salin/G. Bombach, Zürich 1963.
- Bureau International du Travail, Les aspects sociaux de la coopération économique européenne, Genf 1956.
- Burkhardt, P., Der Gütertransitverkehr, Eine Untersuchung über die Bedeutung des schweizerischen Eisenbahn- und Strassennetzes für den europäischen Güterverkehr. Diss. Basel, 1960.
- Dirlewanger, H., Der Anteil der Eisenbahnen am schweizerischen Aussenhandel, 1961, in: Strom und See, Nr. 7/8, 1961.
- Eidgen. Statistisches Amt, Mutmassliche Entwicklung der schweizerischen Wohnbevölkerung 1951—1971, 1954, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 1954.
- Erbe, R., Die Schweiz als Drehscheibe des internationalen Kapitalverkehrs 1956, in: Privat-Kommerzbank, Zürich.
- Der schweizerisch-amerikanische Kapitalverkehr, 1957, in: Privat-Kommerzbank, Zürich.
- Die Rolle der Kapitalbewegungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 1959, in: Privat-Kommerzbank, Zürich.
- Etienne, E., Übersicht über den gesamten Rohenergieverbrauch der Schweiz 1910—1960, in: Bulletin des Schweiz. Elektrotechnischen Vereins (SEV), Nr. 20.
- Fleisch, A., Die schweizerische Krisenernährung 1939—1946, Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, Basel 1947.
- Föllmi, A., Lufttransport und europäische Integration, Diss. Basel 1962.
- Frank, V., Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums der Schweiz, 1962, in: Wirtschaft und Recht, Heft 2, 1962.
- Frei, L., Der internationale Güterverkehr auf den schweizerischen Strassen, 1961, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Nr. 1, 1961.
- Gasser, Ch., Strukturwandlung am Markte der mündelsicheren Werte, 1953, in: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 2.
- Der zukünftige Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Lichte der langfristigen Entwicklung, 1956, in: Industrielle Organisation, Nr. 11, 1956.
- Gasser, Ch./Kneschaurek, F.: Die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz. Exportindustrie in der Nachkriegszeit, 1956, in: Aussenwirtschaft, Heft I, 1956.
- Gonzenbach, R., Betrachtungen zur schweizerischen Energieversorgung, 1961, in: Schweiz. Energie-Konsument, Nr. 1, 1961.
- Unsere Energieversorgung — heute und morgen. 1963, in: Schweiz. Energie-Konsument, Nr. 1, 1963.
- Guth, W., Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, Basel/Tübingen 1957.
- Hagemann, M., Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957.
- Hansen, B., The Theory of Inflation, Uppsala/London 1950.
- Inflation Problems in Small Countries, Kairo 1960.

- Herz, J.*, Weltpolitik im Atomzeitalter, 1964, in: Ist der Krieg noch zu retten?, Hrg. H. Lindenmann, Frankfurt/Hamburg 1964.
- Heuss, E.*, Wirtschaftssysteme und internationaler Handel, Zürich 1955.
- Der Aussenhandel zwischen Ländern mit verschiedener Produktivitätswachstumsrate, 1956, in: Aussenwirtschaft, Heft IV, 1956.
- Hill, W.*, Die Bedeutung des Luftverkehrs für die Schweiz, Bern 1957.
- Hochreutiner, R.*, Die schweizerische Elektrizitätsversorgung im Rahmen der west-europäischen Elektrizitätswirtschaft, 1963, SD aus: Schweiz. Energie-Konsument, 1963.
- Das schweizerische Verbundnetz und der internationale Stromtausch, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964.
- Huber, K.*, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Diss. Bern 1963.
- Iffland, Ch.*, L'approvisionnement de la Suisse en matières premières et l'organisation de l'Europe, Lausanne 1964.
- Klé, M.*, Die Schweiz als internationaler Kapitalmarkt, 1962, in: Festschrift für F. Marbach, Bern.
- Währungspolitik in der Konvertibilität, 1962, in: Aussenwirtschaft, Heft IV, 1962.
- Jaquemet, G.*, Der schweizerische Kapitalexport seit Kriegsende, 1961, in: Schweizerische Handelszeitung, Nr. 46a, 1961.
- Jöhr, W./Kneschaurek, F.*, Warum ist die schweizerische Volkswirtschaft, trotz der Kleinheit des Landes, so leistungsfähig?, 1959, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 4, 1959.
- Kalbermatten, A.*, Der Entwurf für ein Netz europäischer Fernverkehrsstrassen, 1949, in: Strasse und Verkehr, Nr. 9 u. 11, 1949.
- Keller, T.*, AHV-Fonds, Kapitalmarkt und Konjunktur, 1950, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 1, 1950.
- Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems, 1963, in: Aussenwirtschaft, Heft IV, 1963.
- Kissinger, H.*, Kernwaffen und auswärtige Politik, New York/München 1959.
- Klaer, W.*, Der Verkehr im Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, Baden-Baden/Bonn 1961.
- Krauss, G.*, Transit- und Wechselverkehr als gemeinsames verkehrspolitisches Problem der Alpenländer und der EWG, 1963, Vortrag vor der Liga für rationale Verkehrswirtschaft, LITRA, Bern.
- Kneschaurek, F.*, Die Auswirkungen des gegenwärtigen Exportbooms auf die schweizerische Beschäftigungslage, 1951, in: Aussenwirtschaft, Heft II.
- Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Wirtschaftslage der Schweiz, 1956, in: Industrielle Organisation, Nr. 2.
- Bevölkerungsprognose, Wirtschaftsentwicklung und Konjunkturpolitik, 1956, in: Industrielle Organisation, Nr. 10, 1956.
- Die Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz, 1956, in: Industrielle Organisation, Nr. 12, 1956.
- Wachstumsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, 1961, in: Wirtschaft und Recht, Nr. 1, 1961.

- Kneschaurek, F.*, Konjunkturpolitik in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion, 1962, in: *Wirtschaft und Recht*, Nr. 1, 1962.
- Kroms, A.*, Die zukünftigen Aufgaben der Energieversorgung, 1961, in: *Energie, Zeitschrift für praktische Energietechnik*, München 1961.
- Küng, E.*, Zur Problematik des schweizerischen Kapitalexportes, 1955, in: *Aussenwirtschaft*, Heft II, 1955.
- *Zahlungsbilanzpolitik*, Zürich/Tübingen 1959.
- Kuznets, S.*, Economic Growth of Small Countries, 1960, in: *Economic Consequences of the Size of Nations*, London 1960, ed. by E. A. G. Robinson.
- Lademann, J.*, Die Fremdarbeiter und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unseres Landes, 1961, *NZZ*, Nr. 402.
- Leduc, G./Weiller, J.*, The Size of the Economy and its Relation to Stability and Steady Progress, 1960, in: *Economic Consequences of the Size of Nations*, a. a. O.
- Leuenberger, H.*, Gewerkschaft und ausländische Arbeitskräfte, 1961, in: *Gewerkschaftliche Rundschau*, Bern Juli-Nummer.
- Lewis, W.*, Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Basel/Tübingen 1956.
- Lutz, F.*, Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz, 1963, *SD aus: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Nr. 3, 1963.
- Lutz, H.*, Die Möglichkeiten der schweizerischen Nationalbank zur Beeinflussung des Geld- und Kapitalmarktes, Diss. Bern 1958.
- Machlup, F.*, International Trade and the National Income Multiplier, Philadelphia 1950.
- Marcy, G.*, How far can Foreign Trade and Customs Agreements Confer upon Small Nations the Advantages of Large Nations?, 1960, in: *Economic Consequences of the Size of Nations*, E. A. G. Robinson.
- Metzler, L.*, The Theory of International Trade, 1951, in: *A Survey of Contemporary Economics*, Philadelphia/Toronto 1960; ed. by H. Ellis.
- Morgenstern, O.*, Strategie — heute, Hamburg 1962, Hrg. S. Fischer.
- Niehans, J.*, Schuldentilgung und Kapitalmarkt, 1956, Gutachten vom 21.9.1955, in: *Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen*.
- Drei ökonomische Betrachtungsweisen zur schweizerischen Verkehrspolitik, 1956, in: *Privat-Kommerzbank*, Zürich.
- Über den Einfluss der Wertschriftenemission auf die Zinsenwicklung, 1961, in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Nr. 1, 1961.
- Nydegger, A.*, Die Handelsströme innerhalb EWG und EFTA, 1960, in: *Aussenwirtschaft*, Heft II/III, 1960.
- Die Auswirkungen einer eventuellen Zollharmonisierung auf die schweizerische Handelspolitik, 1961, in: *Schweizerische Zollpolitik in der neuen Integrationsphase*, St. Gallen 1961.
- EWG-Zolldiskriminierungen und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie, 1964, in: *Wirtschaftsrevue*, Nr. 48/49, 1964.
- Nydegger, A./Schürmann, L.*, Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik, Ein Programm für die Schweiz, 1964, in: *Wirtschaft und Recht*, Nr. 3, 1964, Sonderheft.

- Oesterhaus, M.*, Wandlungen in der schweizerischen Energiewirtschaft als Probleme des Verkehrs, insbesondere der Binnenschifffahrt, 1962, SD aus: Schweiz. Energie-Konsument, 1962.
- Pedotti, G.*, Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus, 1960, in: Gewerkschaftliche Rundschau, Bern.
- Peter, A.*, Wirtschaftliche Voraussetzungen und Folgen einer schweizerischen Erdöl- und Erdgasforschung, Diss. Basel 1961.
- Ohne Italiener kein Wohlstand, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, 1962, SD einer Artikelreihe der Nationalzeitung, Basel.
- Bleibt die Schweiz auf dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig?, 1963, SD aus: Wirtschaftsrevue, Nr. 37, 1963.
- Pirath, C.*, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin 1934.
- Planta v. L.*, Entwicklungen in der schweizerischen Energieversorgung und ihre Auswirkungen auf die Verkehrswirtschaft, 1961, in: Strom und See, Nr. 11, 1961.
- Die Brennstoffwirtschaft in der Schweiz: Kohle, Öl, Gas, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964.
- Predohl, A.*, Verkehrspolitik, Göttingen 1958.
- Rahm, W.*, Le marché suisse du fer et la construction de l'Europe, Lausanne 1964.
- Rappard, W.*, La Suisse et le marché du monde, 1945, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen, Hrg. Schweiz. Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung.
- Rheinhardt, E.*, Aktuelle Probleme des Kapitalexportes, 1963, in: Vierteljahresbericht der Schweizerischen Kreditanstalt, Nr. 3, 1963.
- Robinson, E.*, Economic Consequences of the Size of Nations, London 1960, Hrg. des Sammelbandes.
- Rothschild, K.*, Kleinstaat und Integration 1963, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90, Heft 2, 1963.
- Rudin, H.*, Plafonierung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte?, 1962, in: Wirtschaft und Recht, Nr. 12, 1962.
- Rudin, M.*, Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik, 1960, in: Aussenwirtschaft, Heft I/II, 1960.
- Salin, E.*, Über die Notwendigkeit einer langfristigen Energiepolitik, 1957, SD aus: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt 1957.
- Die neue Etappe der industriellen Revolution, 1957, in: Zur Ökonomik und Technik der Atomzeit, Tübingen 1957.
- Kerneuropa und die Freihandelszone, 1960, in: Recht und Staat, Heft 227, Tübingen.
- Energiepolitik europäischer Industriestaaten oder europäische Industriepolitik?, 1961, SD aus: Kyklos, Vol. XVI.
- Die soziologischen Aspekte der Konzentration, Basel 1961.
- Gegen Inflationshysterie, 1964, Beitrag zu: Krisenpolitik im Wohlstand, Artikelreihe der National-Zeitung im Februar 1964.
- Die Entwicklung des internationalen Verkehrs, 1964, Sonderreihe der List-Gesellschaft e. V., Basel/Tübingen.
- Sannwald, R./Stobler, J.*, Wirtschaftliche Integration, Basel 1958.
- Schelling, T.*, The Strategy of Conflict, Havard 1960.

- Schwegler, W.*, Währungs- und Konjunkturprobleme in schweizerischer Sicht, 1960, in: NZZ, Nr. 3029.
- Schweizer, S.*, Randbemerkungen zum Kapitalexport, 1959, in: Schweizerischer Bankverein, Bulletin, Nr. 3, 1959.
- Schweizerische Bankgesellschaft*, Der schweizerische Kapitalexport, 1959, April-Bulletin.
- Schweizerischer Bankverein*, Auslandsanleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt, 1963, Bulletin Nr. 1.
- Schweizerische Kreditanstalt*, Kapitalmarktp Probleme in atlantischer Sicht, 1962, Oktober-Bulletin.
- Schweizerische Nationalbank*, Schweizerische Nationalbank 1907—1957, Zürich 1957.
- Schweizerisches Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz*, Bericht des Komitees für Energiefragen, 1953, SD aus: Wasser- und Energiewirtschaft.
- Scitovsky, T.*, International Trade and Economic Integration as a Means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation, 1960, in: Economic Consequences of the Size of Nations, a. a. O.
- Seeböhm, H.*, Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verkehrs, Berlin 1955.
- Seidenfus, H.*, Energie und Verkehr, Basel 1960.
- Siegrist, H.*, Überblick über die gesamte Energiewirtschaft der Schweiz, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964.
- Spühler, W.*, Schweizerische Verkehrspolitik heute und in Zukunft, 1963, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Nr. 1.
- Stobler, J.*, Die Integration des Verkehrs, Basel 1963.
- Stranner, H.*, L'attitude de la Suisse en face de l'intégration politique et économique de l'Europe, Lausanne 1959.
- Konjunkturpolitik als Nebenbeschäftigung, 1962, in: Wirtschaftsrevue, Nr. 28, 1962.
- Tarshis, L.*, The Size of the Economy and its Relation to Stability and Steady Progress (I), 1960, in: Economic Consequences of the Size of Nations, a. a. O.
- Töndury, G.*, Wasserkraftnutzung und Energiewirtschaft, 1960, in: Wasser und Energiewirtschaft, Nr. 8/9/10, 1960.
- Triffin, G.*, The Size of the Nations and its Vulnerability to Economic Nationalism, 1960, in: Economic Consequences of the Size of Nations.
- Ullrich, P.*, Der Standort der schweizerischen Industrie, Diss. Basel 1950.
- Umbricht, V.*, Kapitalmarktpolitik des Bundes, 1957, in: Handelszeitung, Nr. 39a, 1957.
- Konjunkturelle Massnahmen in der Schweiz und im Ausland, 1958, in: Jahresbericht 1957 der Vereinigung für gesunde Währung, Zürich.
- Voigt, F.*, Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Berlin 1960.
- Wahlen, F.*, Das Anbauwerk — Rückblick und Ausblick, Zürich 1941.
- Das schweizerische Anbauwerk 1940—45, 1946, in: Vierteljahresbericht der naturforschenden Gesellschaft, Zürich.
- Weber, M.*, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach EWG-Vortrag, 1962, in: Die Schweiz vor der Frage der Assoziation mit der EWG, Hrg. Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, St. Gallen.

- Wehrli, B.*, Die Fremdarbeiterfrage im Licht der wirtschaftlichen Überexpansion, 1962, in: Schweizerische Monatshefte, Nr. 3, 1962.
- Weitnauer, A.*, Die schweizerische Handelspolitik, Europa und die Welt, 1961, in: Schweizerische Zollpolitik in der neuen Integrationsphase, St. Gallen.
- Wichser, O.*, Die SBB planen . . . , 1962, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Nr. 2, 1962.
- Wininger, A.*, Über die Notwendigkeit des Ausbaus unserer Wasserkräfte, 1952, SD aus: Schweiz. Energie-Konsument, 1952.
- Atomkernspaltung und Energieversorgung der Zukunft, 1954, SD aus: Schweiz. Energie-Konsument, 1954.
- Energiewirtschaft in Gegenwart und Zukunft, 1964, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Nr. 3, 1964.
- Winterberger, G.*, Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz, 1961, in: Schweizerische Monatshefte, Zürich, Nr. 2, 1961.
- Wittmann, W.*, Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems, 1962, in: Wirtschaft und Recht, Nr. 4, 1962.

Eingliederung der ersten Atomkraftwerke in die schweizerische Energiewirtschaft, Ergebnis einer gemeinsamen Untersuchung der wichtigsten Erzeugungsunternehmungen der allgemeinen Elektrizitätsversorgung und der SBB, 1963.

Das schweizerische Nationalstrassennetz, Zusammenfassender Bericht der Kommission des Eidgenössischen Departementes des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes, Bern 1958.

Die Planung des schweizerischen Nationalstrassennetzes, Schlussbericht der Kommission des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bd. 1 u. 5, Bern 1959.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes (vom 22.10.1957).

Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe, Bern 1963 (Dep. des Innern).

Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964 (Hrg. BIGA).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen-Freihandels-Assoziation (vom 5.2.1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brennstoffe (vom 28.9.1962).

Bundesbeschluss betreffend Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 6.7.1958 über die Verbesserung des Strassennetzes (vom 8.10.1958).

Bundesgesetz über die Nationalstrassen (vom 8.3.1960).

Statistiken:

Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

Schweizerische Handelsstatistik.

Die Volkswirtschaft.

Schweizerische Verkehrsstatistik.
Statistisches Jahrbuch der Schweizerischen Bundesbahnen.
Rheinhafenverkehr beider Basel: Statistische Tabellen.
Statistische Quellenwerke.
Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung.
Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland.

Einleitung: Allgemeine und theoretische Ausführungen

I. Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Grösse einer Volkswirtschaft, insbesondere im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand

Es mag geradezu als paradox erscheinen, dass der Frage, die uns in diesem einleitenden Abschnitt beschäftigen soll, von der Theorie seit Adam Smith, also während beinahe 200 Jahren, praktisch keine Beachtung mehr geschenkt worden ist, obwohl doch zumindest die Aussenhandelstheorie „von der Existenz staatlicher Gebilde und ihrer Beziehungen zueinander Kenntnis nehmen musste“¹. Für die Klassiker war diese Fragestellung jedoch noch bedeutungslos, da es nach ihrer Lehre im ureigensten Interesse jedes einzelnen Staates lag, eine freihändlerische Politik zu verfolgen, die, wie David Ricardo anhand seines berühmt gewordenen Beispiels des zwischen Portugal und Grossbritannien abgeschlossenen Handelsvertrages (Methuen-Vertrag) zeigte, sowohl für das kleine wie für das grosse Land nur von Nutzen ist. Dieser Vorteil besteht sogar auch dann, wenn eines der beiden Länder absolut gesehen auf allen Gebieten mit seinen Produktionskosten im Nachteil ist, weil allein die relativen Kosten für die Aufnahme von Handelsbeziehungen ausschlaggebend sind (Gesetz der komparativen Kosten). Zudem waren die einzelnen nationalen Wirtschaftsräume mit ihren flexiblen Preissystemen in der Theorie und während der Epoche des Goldstandards auch in der Praxis wie kommunizierende Röhren fest miteinander verbunden. In dieser Weltwirtschaft, in der ein Eingreifen des Staates in den Wirtschaftsablauf in irgendeiner Form nicht nur unerwünscht, sondern vom theoretischen Standpunkt aus sogar unnötig war, da die entdeckten „Wirtschaftsgesetze“ als Naturgesetze betrachtet wurden, hatte auch die Grösse der Volkswirtschaft der einzelnen Nation keine Relevanz. Der einzige bedeutende Unterschied zwischen Binnen- und Aussenwirtschaft bestand nach der klassischen Lehre darin, dass die Produktionsfaktoren nur im nationalen, nicht aber im internationalen Bereich als mobil betrachtet wurden, d. h. mit andern Worten ausgedrückt, dass die politischen Staatsgrenzen nicht als Güter-, aber als Faktorgrenzen galten. — „Jedoch auch in den Neuformulierungen der Aussenhandelstheorie durch Haberler und Ohlin findet sich ebenfalls kaum ein Hinweis auf unterschiedliche Staatengrössen“².

1) K. Rothschild, Kleinstaat und Integration, 1963, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 90, Heft 2, 1963, S. 239.

2) K. Rothschild, S. 240.

Worin sind nun die Ursachen zu sehen, dass diese bis in jüngste Zeit vernachlässigte Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Grösse einer Volkswirtschaft und deren Wachstum und Wohlstand heute plötzlich von so brennender Aktualität ist und im Zentrum der wirtschaftspolitischen und immer mehr auch der theoretischen Diskussionen steht?

Ein erster sehr wichtiger Grund ist zweifellos darin zu suchen, dass sich der von den Klassikern und Freihändlern propagierte weltweite Freihandel bis jetzt nicht verwirklichen liess, sondern sich im Gegenteil immer wieder überall starke protektionistische Strömungen und Kräfte bemerkbar machten, die ihre Höhepunkte in den beiden Weltkriegen und in der Weltwirtschaftskrise erreichten. Eine andere Ursache, die z. T. weitgehend mit der ersten zusammenhängt, ist in der zunehmenden Einflussnahme des Staates auf den Wirtschaftsablauf zu sehen. Die Nation hat durch das stärker betonte Zusammenfallen von wirtschaftlicher und politischer Autorität für das ökonomische Geschehen eine ständig wachsende Bedeutung erlangt. Dieser Trend gilt allgemein, obwohl das Ausmass der Eingriffe der Regierung in den Wirtschaftsablauf von Staat zu Staat erheblich differiert.

Damit ist aber der wichtigste Grund für die gegenwärtige Aktualität der Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Grösse einer Volkswirtschaft und deren Wachstum und Wohlstand gar noch nicht erwähnt. Der entscheidende Punkt, an dem sich die Meinungen heute entzünden und die Geister scheiden, betrifft die „These“, „Auffassung“ oder „Tatsache“, dass die Realisierung der Produktionsvorteile, welche der rasch voranschreitende technische Fortschritt ermöglicht, eine minimale Grösse der Volkswirtschaft voraussetze, weshalb sich die kleinen nationalen Wirtschaftsräume zu grösseren zusammenschliessen müssten, wenn der Kleinstaat nicht ins Hintertreffen geraten wolle.

Die Diskussion dieses Themas mit dem Hinweis überflüssig machen zu wollen, empirische Untersuchungen hätten gezeigt, dass Staaten wie die Schweiz oder Schweden — also ausgesprochene Kleinstaaten — an vorderster Stelle eines internationalen Wohlstandsvergleiches zu finden seien und damit die These von der Benachteiligung der kleinen Nationen durch den technischen Fortschritt widerlegt wäre, würde einen allzu billigen Versuch darstellen, einer ernsthaften Frage aus dem Wege zu gehen. Obwohl Wohlstandsvergleiche immer etwas problematisch sind, da sie nur auf der Basis der Gegenüberstellung von messbaren Realgrössen (z. B. Höhe des Sozialproduktes oder des Prokopfeinkommens) erfolgen können und somit nicht alle für den Wohlstand entscheidenden Kriterien erfassen, ist in statistischer Hinsicht gegen die erwähnte Feststellung nichts einzuwenden. Zu bedenken ist hingegen, dass sich diese Angaben auf die Vergangenheit oder höchstens auf die Gegenwart beziehen, aber nicht notwendigerweise auch für die Zukunft Geltung haben werden.

Versucht man anhand einer theoretischen Analyse und dem Vergleich der Ergebnisse mit der Praxis an unsere Frage heranzugehen, so stellt sich bereits als erstes das Problem, was überhaupt unter „Grösse“ zu verstehen sei und welche Massstäbe zur Bestimmung herangezogen werden können und sollen. Schon an diesem Punkte sind zum Teil ganz erhebliche Meinungsverschieden-

heiten und Schwierigkeiten festzustellen; denn verschiedene aufgestellte Definitionen erweisen sich in der Praxis als unbrauchbar oder nur teilweise bestätigt. So müsste z. B. nach der Einteilung, dass als Kleinstaat ein stark aussenhandelsabhängiges Land und als Grosstaat ein aussenhandelsunabhängiges Land zu bezeichnen sei, Grossbritannien mit seinem verhältnismässig grossen Aussenhandelsvolumen unter die Kleinstaaten eingereiht werden. Ganz ähnlich steht es mit dem Kriterium hinsichtlich der Abwehr unerwünschter ausländischer Einflüsse wie etwa einer Depression oder Inflation, wobei es letzten Endes um die Frage der Autarkie geht. Da gegenwärtig einzig die USA und die Sowjetunion als wirklich autark gelten können, müssten in diesem Falle alle übrigen Staaten als Kleinstaat bezeichnet werden. Nimmt man dagegen den Begriff „autark“ weniger streng, so wird auch eine Einteilung in „gross“ und „klein“ recht willkürlich. Würde man schliesslich ebenfalls den Exportmarkt berücksichtigen, so ergäbe sich wieder ein total anderes Bild. Obwohl die Exportmärkte gerade für Kleinstaaten sehr bedeutungsvoll sind, wäre eine Definition, die auch diese umschliesst, wenig sinnvoll, weil diese Absatzgebiete ausserhalb der unmittelbaren wirtschaftlichen und politischen Einflussosphäre des Ausfuhrlandes liegen. Zwei allgemein anerkannt wichtige Faktoren sind in den bisherigen Ausführungen allerdings noch nicht erwähnt worden: nämlich die Fläche und die Bevölkerungshöhe. Wie die Diskussionen anlässlich eines Seminars von Wirtschaftswissenschaftlern zeigten, die sich 1957 in Lissabon³ mit dem in diesem Abschnitt gestellten Thema befassten, erlauben aber auch diese beiden Kriterien noch keine eindeutigen Definitionen. Komplikationen können sich etwa ergeben, wenn ein Land flächenmässig gross ist und viele Rohstoffe besitzt, aber nur eine kleine Bevölkerung aufweist (z. B. Kanada). Eine klare Grenzziehung in „gross“ und „klein“, die für alle Fälle Gültigkeit hat, ist eben nicht möglich. Die Festlegung hat mehr intuitiv zu erfolgen und dabei neben all den bereits erwähnten Punkten auch den technischen Entwicklungsstand und die Höhe des Prokopfeinkommens zu berücksichtigen. — Bei der Einteilung der Schweiz in eine der beiden Kategorien entstehen allerdings keine Schwierigkeiten. Mit ihren fünfeinhalb Millionen Einwohnern und den 41 000 qkm Boden, aus dem bisher — mit Ausnahme der Wasserkraft — keine bedeutenden Rohstoffe in grösserem Umfange gewonnen werden konnten, ist sie ein Modellfall eines Kleinstaates.

Die Ausführungen über die Schwierigkeiten, eine allgemein gültige und anerkannte Definition für die „Grösse“ einer Volkswirtschaft zu finden, haben gezeigt, dass eine theoretische Diskussion des gestellten Themas sehr sorgfältig geführt werden muss und dass die Ergebnisse nur mit Zurückhaltung aufzunehmen und kritisch zu prüfen sind. Wenn auch in mancher Hinsicht Meinungsverschiedenheiten bestehen bleiben und sich Hypothesen statistisch weder beweisen noch widerlegen lassen, so ergeben sich dennoch einige offensichtliche und entscheidende Vorteile, die eine grosse Volkswirtschaft gegenüber einer kleinen besitzt. In erster Linie ist dabei an folgende drei Punkte zu denken:⁴

3) *Economic Consequences of the Size of Nations*, London 1960, ed. by E. A. G. Robinson.

1. Dank seiner wirtschaftlichen und politischen Macht ist ein grosses Land imstande, einen dominierenden Einfluss auf die internationalen Märkte auszuüben.
2. Die Grösse des inländischen Marktes ermöglicht es, den Hauptteil der einheimischen Produktion auf dem Binnenmarkt abzusetzen, wodurch die Wirtschaft weniger empfindlich gegenüber fluktuierenden Einflüssen aus dem Ausland wird.
3. Aus demselben Grunde des grossen inländischen Absatzmarktes kann es vom Vorteil der Massenproduktion Gebrauch machen und in den Genuss der sogenannten „economies of scale“ kommen.

Von diesen drei Vorteilen sind die beiden ersten tatsächlich ausschliesslich dem „Grossstaat“ vorbehalten. Es liesse sich zwar denken, dass auch ein kleines Land auf noch kleinere Staaten und u. U. sogar auf grössere einen dominierenden Einfluss auszuüben vermag, v. a. wenn es sich um ein hochqualifiziertes Exportgut handelt, das sich im Abnehmerland einer starken Nachfrage erfreut (Schweiz-Liechtenstein). Dieser Fall dürfte allerdings mehr hypothetischen Charakter haben. Aber auch wenn er gelegentlich zutreffen sollte, wäre seine Wirkung beschränkt und nicht zu vergleichen mit derjenigen, die eine grosse Volkswirtschaft zu erzielen vermag, wo es nicht nur um ein einzelnes Gut, sondern um den gesamten Handel geht. Beim dritten Punkt bietet sich hingegen auch dem Kleinstaat eine Chance; wenn es ihm nämlich gelingt, seinen Exportmarkt auszuweiten und dadurch das Absatzgebiet für die eigene Produktion zu vergrössern, kann er je nach der Art des Exportproduktes ebenfalls in den Genuss der „economies of scale“ gelangen. Allerdings ist diese Möglichkeit begrenzt, da bedeutende Unterschiede hinsichtlich Struktur und Art der Industriebetriebe in kleineren und grösseren Ländern bestehen. „Despite intense nationalism and strong security feelings that are perhaps warranted, there are compelling economic factors that make it impossible for a small nation to have even a single basic plant for a number of industries that are feasible for a larger country at the same level of economic development“⁵. So bleiben etwa folgende Industriezweige, die nur im Rahmen der Massenfabrication oder der Herstellung in grossen Serien rationell arbeiten können und zudem auf einen genügend grossen einheimischen Absatzmarkt angewiesen sind, in der Regel den grossen Staaten vorbehalten: Automobile, Flugzeuge, schwere Maschinen, chemische Grundstoffe. Ausnahmen gibt es aber, wie das Beispiel von Schweden beweist, auch hier. Der Kleinstaat, für den der Aussenhandel eine sehr viel grössere Bedeutung hat als für den Grossstaat, ja oft sogar eine Lebensnotwendigkeit ist, muss sich, wenn er international konkurrenzfähig bleiben will, auf die Herstellung einiger weniger, hochqualifizierter Produkte konzentrieren, die eine möglichst unelasti-

4) G. Marcy, How far can Foreign Trade and Customs Agreements Confer upon Small Nations the Advantages of Large Nations?, in: Economic Consequences of the Size of Nations, a. a. O., S. 269.

5) S. Kuznets, Economic Growth of Small Nations, in: Economic Consequences ..., a. a. O., S. 17.

sche Nachfrage aufweisen. Als Schulbeispiel wird in diesem Zusammenhang von den Lehrbüchern immer wieder auf die schweizerische Uhrenindustrie hingewiesen. Allerdings ist die Möglichkeit, bei der Herstellung von Spezialerzeugnissen von der Massen- und Serienfabrikation profitieren zu können, wesentlich geringer, doch sind Grossunternehmungen, wie sich etwa am Beispiel der Brown-Boveri Company zeigt, auch hier nicht ausgeschlossen. Es wäre aber verfehlt zu glauben, dass die Exportmärkte für Kleinstaaten immer einen genügenden und befriedigenden Ersatz für den zu kleinen Binnenmarkt darstellten. „The days when international trade was believed to be just as good as domestic trade are long past“⁶. Die Schwierigkeiten, denen ein Anbieter auf dem Exportmarkt begegnet, sind sehr viel grösser und unberechenbarer als auf dem inländischen Absatzmarkt, denn dieser zeichnet sich nicht nur durch eine geringere Stabilität aus, sondern erfüllt vielfach auch nicht alle Voraussetzungen einer profitablen Massenproduktion. Die Früchte beachtlicher Anstrengungen und Kosten können durch plötzliche politische Veränderungen in einem Absatzland über Nacht vernichtet werden.

Als weiterer Unterschied wurde an der erwähnten Lissaboner Tagung die fehlende oder oft zu schwache Konkurrenz auf dem Binnenmarkt des Kleinstaates hervorgehoben, wodurch auch unrentable Unternehmungen sich am Leben erhalten können. Als Illustration hiezu wurde auf die gegenüber Europa bedeutend höhere Unternehmersterblichkeit der USA hingewiesen⁷. Mangelnder Wettbewerb lähmt aber die Anstrengungen zur Leistungssteigerung und zur Verwirklichung des technischen Fortschritts und wird sogar oft noch für die Möglichkeit der leichteren Monopolbildung verantwortlich gemacht. Dieser letzte Einwand scheint zwar nicht unberechtigt zu sein, doch kommt ihm keinesfalls jene Bedeutung zu, die man ihm vielleicht auf den ersten Blick zumessen mag. Die Praxis zeigt, dass auch die grossen Volkswirtschaften die Entstehung von Monopolen und Kartellen nicht zu verhindern vermögen. Versuche, mit Monopol- und Kartellverboten einen freien Wettbewerb erzwingen und damit die Voraussetzungen zum wirtschaftlichen Wachstum eines Kleinstaates verbessern zu wollen, wären heute sogar zum Scheitern verurteilt; denn der zwar weit verbreitete Glaube, dass die Existenz einer grösseren Anzahl von Kleinunternehmungen und kleinen Industrien als Beweis einer atomistischen Konkurrenz betrachtet werden könne, die sowohl die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft als auch den technischen Fortschritt fördere, ist, wie Scitovsky hervorhebt, aus zwei Gründen falsch⁸: erstens sind die Beziehungen zwischen den einzelnen Produzenten eines Industriezweiges in einer kleinen Volkswirtschaft oft so eng und freundschaftlich, dass gar kein wirklich scharfer Konkurrenzkampf aufkommen kann, und zweitens sind kleinere und mittlere Unternehmungen je länger je weniger in der Lage, die Kosten der meist grossen

6) T. Scitovsky, *International Trade and Economic Integration as a Means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation*, in: *Economic Consequences . . .*, a. a. O., S. 283.

7) G. Marcy, a. a. O., S. 273.

8) T. Scitovsky, a. a. O., S. 285/6.

Investitionen, welche die Verwirklichung des technischen Fortschrittes mit sich bringt, selbst zu tragen. Mit andern Worten ausgedrückt heisst das aber: gerade die Verwirklichung des technischen Fortschritts zwingt auch innerhalb des Kleinstaates zur Kooperation und Konzentration.

Schliesslich sei noch auf einen letzten, nicht unwesentlichen Punkt hingewiesen, in welchem sich grosse und kleine Volkswirtschaften zu unterscheiden pflegen. Während der Kleinstaat gesamtwirtschaftlich gesehen einen geringeren Diversifikationsgrad aufweist als der Grosstaat, kehrt sich das Bild bei der einzelnen Unternehmung in der Regel gerade um; denn in kleinen Volkswirtschaften sind die Betriebe oft Mehrproduktunternehmungen und daher weniger spezialisiert und mehr diversifiziert. Demgegenüber zeichnet sich beispielsweise die amerikanische Wirtschaft durch einen ausserordentlich hohen Spezialisierungsgrad der einzelnen Unternehmungen aus, was eine sehr viel weitergehende Arbeitsteilung innerhalb der nationalen Wirtschaft zur Folge hat als in den europäischen Staaten. „Not a little of the success of the American economy would seem to derive from the concentration of all efforts of a concern on mastering the problems of design and production of a quite narrow range of products“⁹.

Auf Grund der gemachten Ausführungen scheint es nicht mehr möglich zu sein, sich der These Kuznets' gänzlich zu verschliessen, dass in bezug auf das wirtschaftliche Wachstum die kleinen Volkswirtschaften gegenüber den grossen in einen offensichtlichen Nachteil geraten sind, der sich wahrscheinlich in Zukunft noch wesentlich verstärken wird. Diese Feststellung führt nun unmittelbar zu der Frage, was die Kleinstaaten unternehmen können, um dieses Handicap zu beseitigen. Wie bereits dargelegt wurde, stellt der Aussenhandel unter den gegenwärtigen herrschenden Bedingungen keinen befriedigenden Ausweg dar, und wird es wahrscheinlich auch weiterhin nicht sein. Die nächstliegende und einfachste Antwort zugleich ist deshalb der Vorschlag eines Zusammenschlusses verschiedener Staaten zu einer grösseren wirtschaftlichen Einheit. Damit stellt sich aber bereits wieder ein neues Problem, nämlich dasjenige, wie denn dieses wirtschaftliche Gebilde aussehen soll, und zwar weniger in bezug auf die geographische Zusammensetzung als auf die zu wählende Konstitution. Diese Frage lässt sehr verschiedene Lösungen zu und bildet deshalb auch den Hauptstreitpunkt der europäischen Integrationsbestrebungen. Auf der einen Seite stehen die eingefleischten Freihändler, die überzeugt sind, dass auch heute noch die weltweite Verwirklichung des Freihandels zwischen vollkommen souveränen Staaten möglich sei und genüge, um das Weltsozialprodukt zu maximieren und den einzelnen Staaten ein möglichst rasches wirtschaftliches Wachstum zu sichern, und auf dem extrem gegenteiligen Standpunkt finden wir die Anhänger der Auffassung, dass diese Zielsetzungen nur im Rahmen eines Staatenbundes oder Bundesstaates mit supranationalen Behörden und gemeinsamen rechtlichen Grundlagen zu erreichen seien, weil „absoluter Freihandel die Aufhebung aller Zollschränken“ voraussetze und „identisch mit totaler wirtschaftlicher Integration“ sei¹⁰.

9) E. Robinson, Introduction p. XVIII, Economic Consequences . . . , a. a. O.

Welches sind nun die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn durch den wirtschaftlichen Zusammenschluss mehrerer Länder die durch den technischen Fortschritt gebotenen Möglichkeiten optimal ausgenützt werden sollen? Zuerst ist einmal festzuhalten, dass sich die gemeinsamen Anstrengungen nicht etwa bloss auf den Absatz oder die Produktion beschränken dürfen, sondern ein viel weiteres Gebiet umfassen müssen. Der Ausgangspunkt des technischen Fortschritts ist die Forschung. Diese bis jetzt weitgehend von den einzelnen Firmen unabhängig betriebene und streng geheim gehaltene Tätigkeit wird ständig kostspieliger und risikoreicher, weshalb sie immer weniger auf dieser Basis fortgeführt werden kann. Auf dem Gebiet der Atomforschung, des Flugzeugbaus und der Raketentechnik sind schon heute nicht einmal mehr grössere europäische Staaten wie Frankreich und England in der Lage, allein vorzugehen und die Kosten selbst zu tragen. Diese Tendenz wird sich noch weiter verstärken; denn der technische Fortschritt zwingt ganz einfach zur Zusammenarbeit, zur Konzentration und Integration. Die gemeinsame Forschung drängt sich aber auch auf, um die völlig unnötigen Kosten teurer und gleichartiger, parallel laufender Forschungsprogramme zu vermeiden. Damit ist bereits die nächste Stufe erwähnt, nämlich die Notwendigkeit zur gemeinsamen Planung. Hier sollte es in erster Linie möglich gemacht werden, durch eine Beschränkung der Typenanzahl eine Standardisierung der Produktion herbeizuführen und damit die wichtigste Voraussetzung für eine rationelle Massenerstellung zu schaffen. In dieser Beziehung hat Europa mit seiner Unzahl von Sorten und Marken in praktisch allen Bereichen der Produktion von den Konsum- bis zu den Investitionsgütern gegenüber Amerika und dem Sowjetblock noch viel an Boden gutzumachen. Neben der kostensenkenden Wirkung der Massenproduktion erlaubt diese Vereinheitlichung der Produktion v. a. auch eine Vereinfachung der Rohstoffbeschaffung und eine gemeinsame Rohstoffverarbeitung. Schliesslich erstreckt sich die Notwendigkeit der Konzentration heute bereits auch auf den Handel, und zwar sowohl den Detail- wie den Aussenhandel ¹¹. Als weitere wichtige Bedingung ist die Verwirklichung der vollständigen internationalen Mobilität sowohl der Güter und Dienstleistungen als auch der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit zu nennen; denn damit würde der Weg für eine optimale Standortwahl und Allokation der Produktionsfaktoren im integrierten Markt freigemacht.

Bei allen diesen Massnahmen handelt es sich somit keineswegs bloss um eine Ausweitung der Handelsliberalisierung, wie sie etwa im Rahmen des GATT angestrebt wird. „Trade liberalization is no longer enough“ ¹², bemerkt Marcy, und Scitovsky fügt hinzu: „My feeling is that international trade, however free, would usually be considered too precarious to serve as the main basis for mass production, and that throughgoing economic integration would be required to solve the problems of too small an economy“ ¹³. Diese „durch-

10) E. Salin, Die Entwicklung des internationalen Verkehrs, Basel 1964, Sonderreihe der List-Gesellschaft, S. 18.

11) Vgl. E. Salin, Die soziologischen Aspekte der Konzentration, Basel 1961.

12) G. Marcy, a. a. O., S. 271.

13) T. Scitovsky, a. a. O., S. 286.

gehende“ oder vollständige Integration erfordert nun aber gleichzeitig eine zumindest teilweise politische Integration, da für den wirtschaftlichen Zusammenschluss sowohl einheitliche Rechtsgrundlagen als auch gemeinsame ausführende Organe und Gerichtsbarkeiten geschaffen werden müssen. „Nun wäre es aber falsch anzunehmen, durch die Integration würden sich die Machtrelationen zwischen Gross- und Kleinstaaten von Grund auf ändern. Wenn auch die Souveränitätsrechte, die durch den Beitritt zu einem integrierten Wirtschaftsraum aufgegeben werden müssen, auf dem Papier recht bedeutend erscheinen mögen, so darf man nicht vergessen, dass der Bewegungsspielraum der Kleinstaaten auf den Gebieten der Handelspolitik, der Währungspolitik, der Konjunkturpolitik usw. auch im Falle voller Souveränität faktisch durch das Übergewicht der Grossstaaten stark eingeengt ist. Der Verlust an selbständiger Entscheidungsfreiheit mag daher nicht so gross sein, wie er auf den ersten Blick erscheint“ ¹⁴.

Aus naheliegenden Gründen lässt sich ein derartiger Zusammenschluss vorerst nur auf regional begrenzter Ebene verwirklichen, zwischen geographisch benachbarten Ländern mit ähnlicher Wirtschaftsstruktur und analogem Entwicklungsstand, kurz, zwischen Staaten, die bereits in sehr hohem Masse voneinander abhängig sind. Dieses Vorgehen bedeutet auch kein Hindernis für anderweitige Liberalisierungsbestrebungen; denn es ist nicht einzusehen, weshalb der von den Gegnern dieser Integrationsform immer wieder hervor gehobene Diskriminierungseffekt eines regionalen Zusammenschlusses nach der Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen einigen Staaten und der Bildung einer Zollunion grösser sein soll als im Falle des Status quo ante, bei dem jedes einzelne Mitgliedland seine eigenen Zollmauern aufrecht erhielt. „The economic significance of national boundaries may change as a result of economic integration as well as of political integration among the participating countries“ ¹⁵.

Wenn auch in diesem Abschnitt und in den folgenden Ausführungen immer wieder dieser Integrationsform das Wort gesprochen wird, so soll dennoch die Mahnung Leducs und Weillers an der Lissaboner Tagung beherzigt werden: „Let us beware of prophecies and humbly confess that we cannot conclude anything with certainty“ ¹⁶.

II. Aussenhandelsabhängigkeit und Stabilität

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen ist, besteht in einem industrialisierten Kleinstaat eine starke Tendenz und in gewissem Sinne sogar ein Zwang zur Verkleinerung des Güterangebotes, damit eine möglichst rationelle Produktionsweise erreicht werden kann. Als Folge dieser Beschränkung des im Inland hergestellten Gütersortimentes ergibt sich die Notwendig-

¹⁴) K. Rothschild, a. a. O., S. 257.

¹⁵) R. Triffin, *The Size of the Nations and its Vulnerability to Economic Nationalism*, in: *Economic Consequences . . .*, a. a. O., S. 252.

¹⁶) G. Leduc/J. Weiller, *The Size of the Economy and its Relation to Stability and Steady Progress*, in: *Economic Consequences*, S. 219.

keit, einerseits einen bedeutenden Teil auf ausländischen Märkten abzusetzen und andererseits die Importe zu erhöhen, da durch die Spezialisierung die inländische Angebotsauswahl ständig kleiner, die Verschiedenartigkeit der Nachfrage bei wachsendem Einkommen dagegen immer ausgeprägter wird. Die Bedeutung des Aussenhandels steigt, und damit nimmt auch die Verflechtung mit dem Ausland und die Abhängigkeit von diesem zu. Wie Kuznets anhand einer Rangkorrelationsrechnung zweimal statistisch nachgewiesen hat, besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Grösse einer Volkswirtschaft und der Bedeutung des Aussenhandels¹⁷. Für uns stellt sich nun die Frage, wie sich die Aussenhandelsabhängigkeit auf die Stabilität einer Volkswirtschaft, ganz besonders einer kleinen, auswirkt, und ob auch ein Zusammenhang zwischen „Grösse“ und Stabilität besteht.

Auch bei dieser Frage ist die Gefahr vorhanden, die Diskussion zu oberflächlich zu führen, und zu voreiligen und falschen Schlussfolgerungen zu kommen. Diese Gefahr ist um so grösser, als nur sehr wenige empirische Untersuchungen zu diesem Thema vorliegen und ihre Ergebnisse somit weder als repräsentativ für die gesamte Wirklichkeit angesehen werden können noch genügen, um Theorien und Hypothesen zu bestätigen oder zu widerlegen. Vergleicht man beispielsweise die Volkseinkommensentwicklung in den USA, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden in der Zeit von 1920—1952 (unter Auslassung der Kriegsjahre), so ergibt sich, dass die grösste Volkswirtschaft, die USA, die stärkste Instabilität aufwies und Schweden, das kleinste Land, am stabilsten war. Während Schweden in der grossen Depression der Dreissigerjahre bloss ein Absinken von 9 % zu verzeichnen hatte, betrug der Rückschlag in den USA rund 30 %¹⁸. Eine weitere Überraschung war die grössere Stabilität des aussenhandelsabhängigeren Grossbritanniens im Vergleich zu Deutschland und Frankreich. Diese Resultate können jedoch aus verschiedenen Gründen nicht als befriedigende Antwort auf die oben gestellte Frage angesehen werden. Erstens können noch andere und vielleicht sehr viel wichtigere Ursachen für die grössere Stabilität des Kleinstaates in den Krisenjahren vorhanden gewesen sein als die „Grösse“ der Volkswirtschaft, und zweitens kann das Ergebnis eines Zusammenhanges auch zufälliger Natur gewesen sein. Eine genauere Analyse des Problems ist deshalb unumgänglich.

17) Die erste Untersuchung betraf den Zusammenhang zwischen der Grösse einer Volkswirtschaft, ausgedrückt durch ihre Bevölkerung und die Export- resp. Importquote. Sie bezog sich auf die Jahre 1938/39 und umfasste 53 Nationen. Die Rangkorrelationskoeffizienten lauteten für die Exportquote $-0,44$ und für die Importquote $-0,56$ (beide Male in bezug auf die „Grösse“). Eine zweite Untersuchung mit 60 Ländern wurde 1949 durchgeführt und bezog sich auf den Zusammenhang zwischen dem Prokopfeinkommen und dem Aussenhandelswert (Export plus Import) pro Kopf der Bevölkerung. Auch hier wurde die enge Beziehung zwischen abnehmender Grösse der Volkswirtschaft und wachsender Bedeutung des Aussenhandels bestätigt. (S. Kuznets, a. a. O., S. 19/20.)

18) L. Tarshis, *The Size of the Economy and its Relation to Stability and Steady Progress* (I), in: *Economic Consequences . . .*, a. a. O., S. 190.

Ohne näher auf die Frage einzugehen, was überhaupt unter Stabilität zu verstehen sei, wurde in den vorangehenden Ausführungen implizit bereits eine Definition gegeben. Danach ist unter Stabilität eine Sozialproduktenentwicklung mit möglichst kleinen Abweichungen vom Trend zu verstehen. An diese Definition wollen wir uns im folgenden halten, ohne weiter zu untersuchen, ob der Begriff „Stabilität“ damit umfassend beschrieben ist.

Die Stabilität einer Volkswirtschaft kann sowohl durch äussere als auch durch interne Faktoren gestört werden. Da in einer grossen Volkswirtschaft dem Aussenhandel nur eine relativ geringe Bedeutung zukommt, spielen in diesem Falle die äusseren Störungsursachen eher eine untergeordnete Rolle. Umgekehrt liesse sich denken, dass in einem sehr kleinen Lande die internen Störungselemente vernachlässigt werden können und allein die externen ausschlaggebend sind. Allerdings dürfte es sich hier mehr um eine hypothetische als eine der Wirklichkeit entsprechende Annahme handeln; denn auch bei Kleinststaaten sind die inneren Störungsursachen zuweilen ganz schwerwiegender Natur, so dass beide Arten anzutreffen sind und berücksichtigt werden müssen. Damit ist nun aber noch keineswegs bewiesen, dass sich die kleinere Volkswirtschaft durch eine grössere Unstabilität auszeichnet. Es wäre zum Beispiel durchaus denkbar, dass derselbe interne Störungsfaktor (z. B. Lagerzyklus) in einer grossen Volkswirtschaft wesentlich stärker zur Auswirkung kommt als in einer kleinen. Es ist jedoch nicht möglich, hier näher auf die verschiedenen internen Störungsursachen einzugehen, sondern es können lediglich ein paar kurze Randbemerkungen gemacht werden. Die Hoffnung, dass es in einer geschlossenen Wirtschaft mit einheitlicher politischer und wirtschaftlicher Autorität besser möglich sei, eine Ungleichgewichtssituation zu bereinigen als in einem System souveräner Staaten, weil die gemeinsame Behörde mit einer antizyklischen Fiskalpolitik einen stabilisierenden Einfluss ausüben könne, erwies sich trotz dem ständig wachsenden Anteil des Staates am Sozialprodukt als weitgehend unbegründet. Man darf vom Staat in dieser Beziehung nicht zu viel erwarten. Im Gegenteil kann eine falsch verstandene antizyklische Politik des Staates in einer Wachstumsphase zu einer Vernachlässigung wichtiger Aufgaben, wie etwa dem Ausbau der Infrastruktur, führen und damit langfristig gesehen die wirtschaftliche Entwicklung sogar beeinträchtigen. Daraus soll jedoch nicht geschlossen werden, der vollintegrierte Wirtschaftsraum hätte in dieser Beziehung keinerlei Vorteile gegenüber einem System souveräner Staaten.

Bei der Betrachtung der Bekämpfung externer Störungsfaktoren soll zunächst auf eine Unterscheidung zwischen einer grossen integrierten Volkswirtschaft mit verschiedenen Regionen und einer Zone mit mehreren kleinen, souveränen Wirtschaftsgebilden verzichtet werden. Die einzelnen Regionen einer grossen Volkswirtschaft unterscheiden sich oft ebenso sehr, wenn nicht noch mehr, in ihrer wirtschaftlichen Struktur als die verschiedenen kleinen, politisch unabhängigen Volkswirtschaften in benachbarten Gegenden. Vernünftigerweise spezialisiert sich jedes Wirtschaftsgebiet, gleichgültig ob Teilstaat oder unabhängige Nation, in dem Bereich, in welchem ihm seine von

der Natur gegebenen Ressourcen einen komparativen Vorteil einräumen. Je spezialisierter aber eine Region ist, desto grösser ist die Gefahr der Instabilität, da sich die Störungen einer Branche viel stärker auf die Sozialproduktenentwicklung auswirken als in einer Volkswirtschaft mit breitem Produktionsassortiment. Die entstehenden Inflations- oder Deflationsprozesse pflanzen sich um so leichter in andere Regionen fort, je geringer die Abwehrmöglichkeiten dieser Gegenden sind. Hier erlangt nun die Frage ganz entscheidende Bedeutung, ob es sich um ein vollintegriertes, einheitliches Wirtschaftsgebiet oder um ein mehr oder weniger lockeres System verschiedener nationaler Staaten handelt. In erster Linie ist dabei auf die Verschiedenheit der Währungen und die Möglichkeit der Errichtung von Handelshemmnissen in einem System souveräner Volkswirtschaften hinzuweisen. Dieser Weg, sich durch währungspolitische Massnahmen oder durch die Errichtung von Handelsschranken gegen unerwünschte externe Einflüsse zur Wehr zu setzen, steht dem Teilstaat eines vollintegrierten Wirtschaftsraumes nicht offen. Andererseits ermöglichen aber gerade die gemeinsame Währung und die einheitliche Rechtsordnung eine Reihe von Eingriffen und Vorkehrungen, über die das andere System nicht verfügt. Es ist also durchaus denkbar, dass dieselbe Störungsursache in einer grossen, integrierten Volkswirtschaft als interne und in einem kleinen Wirtschaftsraum als externe Störung auftritt, aber nicht in beiden Fällen mit denselben wirtschaftspolitischen Instrumenten erfolgreich bekämpft werden kann. Zu den wichtigsten Waffen, um gegen eine von aussen hereingetragene Störung vorzugehen, gehören, wie bereits erwähnt, v. a. die währungs- und zollpolitischen Massnahmen. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Mittel zusammen mit dem kredit- und finanzpolitischen Arsenal genügen, damit sich ein Kleinstaat gegen destabilisierende Einflüsse aus dem Ausland verteidigen kann. Wie die Erfahrungen bestätigen, steht ein Defizitland, in welchem die Devisenreserven abnehmen und das Vertrauen in die Währung schwindet, unter einem viel stärkeren Druck und Zwang zum Handeln als ein Land mit einem Zahlungsbilanzüberschuss.

Die Massnahmen, welche ergriffen werden müssen, um ein Ungleichgewicht zu beseitigen, tangieren nicht nur die inländischen, sondern auch die ausländischen Interessen. Dies gilt sowohl für die fiskal- und kreditpolitischen Massnahmen, welche auf eine Kontraktion des Einkommens und damit indirekt auch auf eine Drosselung der Importe hinwirken, als natürlich besonders auch für die direkten Vorkehrungen in Form von Zollerhöhungen, Einführung von Importrestriktionen und Wechselkursänderungen. — Im folgenden soll nun zuerst anhand eines einfachen theoretischen Modelles ein Fall analysiert werden, der demonstriert, wie sich externe Anstösse auf die Wirtschaft eines aussenhandelsabhängigen Kleinstaates auswirken können, wobei nachstehende Annahmen gemacht werden: Das Land soll klein sein, also keinen Einfluss auf die Umwelt ausüben, und eine hohe Import- und Exportquote aufweisen. Ein bestehendes Gleichgewicht wird durch einen autonomen Exportanstoss gestört. — Welche Reaktionen sind zu erwarten, wenn konstante Preise, Löhne und Zinssätze, konstanter Wechselkurs und konstante Nettoinvestitionen angenommen werden?

Die klassische Lehre ging noch davon aus, dass eine Zu- oder Abnahme der Geldmenge eine entsprechende Veränderung der gesamten monetären Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nach sich ziehe, nicht aber direkt das Beschäftigungs- und Outputniveau berühre. Die Erfahrungen der Krisenjahre widerlegten diese Theorien und setzten neue Erklärungen an ihre Stelle. „The essence of the new theory is that an external event which increases a country's export will also increase its imports even without price changes, since the change in exports affects the level of output and hence the demand for all goods. In other words, movements of output and employment play much the same role in the new doctrine that the price movements played in the old“¹⁹. Damit kommt aber auch dem Konflikt zwischen interner Stabilität und internationalem Gleichgewicht eine weit grössere Bedeutung zu als bei den Klassikern; denn ein Land sieht sich im Falle eines Ungleichgewichts nicht mehr bloss vor die Wahl zwischen Preisstabilität und externem Gleichgewicht gestellt, sondern zusätzlich auch noch vor diejenige zwischen Beschäftigungsstabilität und Zahlungsbilanzausgleich.

Mathematisch lassen sich die gegebenen Annahmen wie folgt in einem sehr einfachen Modell entwickeln:

C = Konsum, Y = Volkseinkommen, X = Exporte, M = Importe, B = Saldo der Zahlungsbilanz, c = marginale Konsumneigung, s = marginale Sparneigung, m = marginale Importneigung, a_1, a_2 = Konstante.

$$C = a_1 + cY, \quad M = a_2 + mY, \quad s = 1 - c$$

$$Y = C(Y) + I_{\text{autonom}} + X - M(Y) = a_1 + cY + I_{\text{autonom}} + X - a_2 - mY$$

$$Y_o = \frac{a_1 - a_2}{s + m} + \frac{1}{s + m} \cdot X;$$

$$dY = \frac{1}{s + m} \cdot dX \quad (1); \quad dM = m \cdot dY = \frac{m}{s + m} \cdot dX \quad (2);$$

$$dB = dX - dM = dX - \frac{m}{s + m} dX = dX \frac{s}{s + m} \quad (3)$$

Die Formeln (1)-(3) zeigen an, wie sich ein autonomer Exportzuwachs auf die Entwicklung des Volkseinkommens und der Importe auswirkt. Ein solcher autonomer Exportanstoss führt zunächst zu einer Erhöhung des Einkommens, was wiederum eine Steigerung der Importe hervorruft. Das Ausmass der Zunahme wird unter den gegebenen Voraussetzungen durch den Exportmultiplikator bestimmt, der seinerseits von den Grössen der marginalen Spar- und Importneigungen abhängt. Die Einkommens- und damit auch die Importänderung ist um so kleiner, je grösser die marginale Spar- und Importneigung ist. Es sind demnach diese beiden Grössen, welche den Expansionsprozess abbremsen und einen neuen Gleichgewichtszustand auf einem höheren Niveau

¹⁹) L. Metzler, *The Theory of International Trade*, 1951, in: *A Survey of Contemporary Economics*, Philadelphia/Toronto; ed. by H. Ellis, S. 213.

herbeiführen. Dieser Prozess, der sich über mehrere Perioden erstreckt und anhand einer Sequenzenanalyse genau verfolgt werden kann²⁰, kommt aber überhaupt erst dadurch zustande, dass ein „time-lag“ der induzierten Importe gegenüber der autonomen Exportsteigerung besteht, und er bleibt solange in Gang als $\Delta(I+X) > \Delta(S+M)$. Die Formeln (1)-(3) geben an, wie sich Einkommen, Importe und Zahlungsbilanz bei Erreichung des neuen Gleichgewichtes gegenüber der Ausgangssituation verändert haben²¹.

Da in der Schweiz immer wieder der Exportboom als hauptverantwortlich für die dauernden inflationistischen Gleichgewichtsstörungen gemacht wird, ist dieser Fall gerade auch für unser Land von besonderem Interesse. Ein Versuch, dieses zwar theoretisch sehr einfache Modell auch für empirische Untersuchungen zu verwenden, stösst jedoch leider auf kaum zu überwindende Schwierigkeiten, von denen die wichtigsten kurz erwähnt seien: Ein erstes, sehr heikles Problem stellt sich mit der Wahl eines geeigneten „time-lag“, ohne den das Modell überhaupt nicht funktionsfähig ist. Weiteres erhebliches Kopfzerbrechen dürfte die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen autonomen und induzierten Veränderungen des Aussenhandels bereiten, weil bereits wieder neue Anstösse erfolgen, bevor die alten ausgeklungen sind. „Would the statistician not be forced to give up any attempt to distinguish between causes and effects? Would he not simply have to take indiscriminately the net foreign balance as his point of reference“²²? Ein derartiges Vorgehen führt aber, wie anhand einer Sequenzenanalyse gezeigt werden kann, zu ganz anderen Resultaten, als sie das Multiplikatormodell liefert! Ein anderes Dilemma bietet die Aufgliederung der Importänderungen in 1 solche, die direkt aus einer zunehmenden Investitionstätigkeit im Inland resultieren, 2 solche, die durch eine Exportsteigerung verursacht werden, und 3 schliesslich solche, die aus einer induzierten Nachfragesteigerung resultieren. Von diesen drei Importarten steht einzig die dritte in einem Zusammenhang mit dem durch den autonomen Exportzuwachs ausgelösten Multiplikatorprozess. Aber das ist immer noch nicht alles. So wenig man alle Importänderungen für induziert halten darf, so wenig kann man annehmen, dass alle Exportänderungen autonom sind. Endlich ist auch noch zu den Parametern des Modelles (m und s) selbst etwas zu sagen. Die richtige statistische Erfassung dürfte sich überhaupt als unmöglich erweisen. Der im Modell verwendeten marginalen Importneigung

20) Vgl. F. Machlup, *International Trade and the National Income Multiplier*, Philadelphia 1950. — In der ersten Phase ist der Einkommenszuwachs gleich der autonomen Exportzunahme. In der zweiten Periode fliesst dann ein Teil des zusätzlichen Einkommens in die Ersparnis, ein zweiter Teil wird für vermehrte Importe verwendet und der Rest kommt als neue Nachfrage nach inländischen Produkten auf den Markt, erzeugt Einkommen und setzt den Expansionsprozess in der dritten Periode abgeschwächt fort.

21) Um das Einkommen vor Erreichung des neuen Gleichgewichtes nach t -Perioden zu bestimmen, verwendet man folgende Summierungsformel

$$Y_t = X (1 - c^t)/(1 - c) = X (1 - s + m)^t/[1 - (s + m)]$$

für die geometrische Progression. (Vgl. F. Machlup, a. a. O., S. 50.)

22) F. Machlup, a. a. O., S. 45.

entspricht in der Realität ein Durchschnittswert, da die marginalen Importneigungen für die verschiedenen Produkte stark differieren. Aus den verschiedentlich errechneten durchschnittlichen Importquoten (Y/E) lassen sich hingegen keinerlei Schlüsse auf die marginalen ableiten. Diese marginalen Werte können bei durchschnittlich hoher Importquote durchaus niedrig sein und umgekehrt. Dieser letztgenannten Schwierigkeit versuchen Statistiker gelegentlich dadurch aus dem Wege zu gehen, indem sie diese grossenteils durch psychologische Momente bestimmten Grenzneigungen als mehr oder weniger konstant voraussetzen. Aber auch wenn dies zutreffen sollte, bleiben trotzdem noch genug Schwierigkeiten übrig, die einer empirischen Anwendung dieses Modells entgegenstehen. Das Multiplikatormodell kann uns bloss die Art einer Gleichgewichtsstörung aufzeigen, ist dagegen nicht geeignet, um für quantitative empirische Zwecke verwendet zu werden. Immerhin ist mit grösster Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass in einer Phase der konjunkturellen Überhitzung, wie sie gegenwärtig in der Schweiz zu verzeichnen ist, die Grenzneigung zum Import sehr hoch ist und somit eine Verkürzung des Anpassungsprozesses an einen neuen Gleichgewichtszustand bewirkt²³.

In den bisherigen Ausführungen hat ein ganz wesentliches Element, das unbedingt in die Untersuchung einbezogen werden muss, noch gar keine Berücksichtigung gefunden, nämlich die Preiseffekte und die damit zusammenhängenden Elastizitäten, die besonders für die Wechselkurspolitik von entscheidender Bedeutung sind. Bleiben wir zunächst bei der Annahme des vorgegangenen Modells, dass eine autonome Exportänderung einen bestehenden Gleichgewichtszustand zerstöre und je nachdem, ob es sich um eine Exportzunahme oder -abnahme handelt, einen Expansions- resp. Kontraktionsprozess auslöst. Nach der Multiplikatortheorie muss sich dabei über kurz oder lang wieder automatisch ein neues Gleichgewicht einstellen, so dass Eingriffe in den Prozessablauf als unnötig erscheinen. Verschiedene Umstände sprechen nun aber dafür, diesen Mechanismus in Praxis sich doch nicht ganz selbst zu überlassen. Erstens kann er sehr lange andauern und damit ein Ungleichgewicht aufrechterhalten, das Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Instabilität im Innern hervorruft; zweitens werden aller Wahrscheinlichkeit nach neue autonome Anstösse erfolgen, bevor die Wirkungen der alten abgeklungen sind und wieder ein Gleichgewicht erreicht ist, und drittens lassen sich heute v. a. Deflationsprozesse bei weitem nicht mehr so leicht durchführen, wie es in der Theorie angenommen wird und unter der Herrschaft des Goldstandards auch noch weitgehend möglich war; denn sie drücken nicht nur auf die Preise, sondern auch auf die Löhne und die Beschäftigung. Die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung besitzt in der heutigen Wirtschaftspolitik aber zumindest ebensoviel wenn nicht noch mehr Gewicht als die Forderung nach Zahlungsbilanzgleichgewicht. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, scheint die Änderung des Wechselkurses ein sehr willkommenes Mittel zur Beseitigung von Zahlungsbilanzungleichgewichten zu sein.

23) Vgl. hierzu E. Heuss, Wirtschaftssysteme und internationaler Handel, Zürich 1955, S. 41.

Allgemein sollte man annehmen können, dass eine Abwertung (Aufwertung) eine Verteuerung der Importe (Exporte) und eine Verbilligung der Exporte (Importe), also eine Verbesserung (Verschlechterung) der Leistungsbilanz mit sich bringe, vorausgesetzt natürlich, dass das Ausland nicht ebenfalls dieselben Massnahmen ergreift. Ist das Land, welches die Änderung seines Wechselkurses vornimmt, klein, so ist ein Nachziehen des Auslandes allerdings unwahrscheinlich. Nicht so selbstverständlich ist dagegen die soeben beschriebene Reaktion der Leistungsbilanz. Wie die Erfahrungen vieler Länder in den Dreissigerjahren bestätigt haben, erwies sich die Abwertung u. U. als ein recht problematisches Mittel, und zwar nicht allein deshalb, weil sozusagen alle Länder damals abwerteten und es zu einem eigentlichen Abwertungswettkampf kam, sondern noch aus ganz anderen Gründen. Eine Abwertung ist nämlich nur dann erfolgreich, wenn die durch die Wechselkursvariation hervorgerufenen relativen Preisänderungen kleiner sind als die relativen Mengenänderungen, d. h. mit andern Worten ausgedrückt, wenn die Summe der Importelastizitäten beider Länder (Inland und Ausland) absolut genommen grösser als Eins ist (sog. Marshall-Lerner-Bedingung). Ist die Nachfrage nach Exporten und Importen unelastisch, so wird die Zahlungsbilanzsituation durch eine Abwertung nur dann verbessert, wenn die Importausgaben stärker fallen als die Exporteinnahmen ²⁴.

Eine Reihe von Messungen der Nachfrageelastizitäten, die im Anschluss an die schlechten Abwertungserfahrungen der Krisenjahre gemacht wurden, hat ergeben, dass die Nachfragepreiselastizitäten wesentlich kleiner waren, als allgemein angenommen wurde. Dies bedeutet, dass zur Beseitigung eines relativ kleinen Zahlungsbilanzungleichgewichtes eine verhältnismässig grosse Wechselkurskorrektur erforderlich ist. Neuere Untersuchungen der Fünfzigerjahre haben jedoch zur Erkenntnis geführt, dass dieser sogenannte „Elastizitätspessimismus“ ²⁵ nicht unbedingt gerechtfertigt ist, da die früheren Resultate mit den sehr unelastischen Nachfragen nur die kurzfristigen, nicht aber die langfristigen Verhältnisse berücksichtigen ²⁶. Kurzfristig gesehen sind die Elastizitäten indessen wahrscheinlich immer bedeutend kleiner als langfristig, da sich Anbieter und Käufer nicht so schnell umstellen und einer veränderten Situation anpassen können. „In the long run“ sind dagegen die Möglichkeiten und Chancen der Substitution von Importgütern durch einheimische Produkte und der Angleichung des Produktionsapparates an die neue Konstellation wesentlich grösser.

²⁴) Unter ganz ungünstigen Bedingungen kann ein Leistungsbilanzdefizit durch eine Abwertung sogar noch vergrössert werden.

²⁵) Der Ausdruck stammt von F. Machlup (vgl. Elasticity Pessimism in International Trade, 1950; in: *Economia Internazionale*).

²⁶) Vgl. G. Orcutt, Price Elasticities in International Trade, 1950 (in: The Review of Economics and Statistics, No. 2, 1950). — Orcutt sieht einen der wichtigsten Gründe für die errechneten tiefen Elastizitätswerte darin, dass diese zwar für den gesamten Export und Import gelten, dass aber unter der Vielfalt der Produkte die Preisänderungen der Güter mit unelastischer Nachfrage zu stark berücksichtigt wurden (S. 125).

ser, weshalb auch grössere Elastizitäten zu erwarten sind. „In other words, over comparatively short periods of time, movements of exchange rates are not an efficient means of allocating resources between foreign and domestic use“²⁷. Elastizitätsberechnungen, die sich auf einen längeren Zeitraum erstrecken, wären somit ohne Zweifel geeigneter, „wirklichkeitsnähere“ Resultate zu liefern. Um Elastizitäten berechnen zu können, sind Preisänderungen nötig. Diese vollziehen sich aber, abgesehen von Wechselkursänderungen, nur im Zeitablauf. Mit der Verlängerung der Betrachtungsperiode stellen sich hingegen wieder neue Schwierigkeiten ein; denn langfristig gesehen, finden nicht nur Bewegungen auf der Nachfragekurve statt, sondern infolge Geschmacks- und Gewohnheitsänderungen verschiebt sich diese selbst. Damit erhebt sich die Frage, welcher Teil einer beobachteten Mengenänderung der Preisvariation und welcher Teil der Verlagerung der Nachfragekurve zuzuschreiben ist. Die Berechnung von zuverlässigen Nachfrageelastizitäten bildet deshalb ein kaum zu lösendes Problem²⁸. Am einfachsten und besten liessen sich solche Elastizitäten nach einer erfolgten Auf- oder Abwertung berechnen, doch sind, wie soeben festgestellt worden ist, gerade Angaben über Nachfrageelastizitäten von sehr entscheidender Bedeutung zur Beantwortung der Frage, ob überhaupt eine Paritätsänderung vorgenommen werden soll.

Auch wenn in der Regel mit einer „normalen“ Reaktion gerechnet werden darf und sich in Praxis die Perspektiven nicht als so düster erweisen, wie sie vielleicht auf Grund der gemachten Ausführungen erscheinen mögen, bleiben Manipulationen des Wechselkurses trotzdem ein heikles Mittel, das nicht bedenkenlos angewendet werden darf. Ähnliches gilt übrigens auch für die zollpolitischen Massnahmen. Hier besteht v. a. die Gefahr, dass Zollerhöhungen, die mit einer Verminderung der internationalen Arbeitsteilung identisch sind und deshalb besonders für den Kleinstaat eine relativ beträchtliche Wohlfandseinbusse bedeuten, den ursprünglich vorgesehenen befristeten Charakter verlieren und zu einer Dauererscheinung werden. Schliesslich ist bei diesen direkt nach aussen gerichteten Abwehrakten auf währungs- und zollpolitischer Ebene immer auch damit zu rechnen, dass das Ausland mit Retorsionsmassnahmen antwortet.

Kehren wir nun wieder zur Ausgangsfrage nach dem Zusammenhang zwischen Grösse und Stabilität einer Volkswirtschaft zurück, so kommen wir nicht um die Feststellung herum, dass die Antwort ziemlich enttäuschend ausfällt. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Im grossen und ganzen gilt der auch schon statistisch belegte Zusammenhang, dass mit abnehmender Grösse einer Volkswirtschaft der Aussenhandel an Bedeutung gewinnt und der Anteil des Exportes am Gesamtoutput zunimmt. Ein kleines

27) L. Metzler, a. a. O., S. 232.

28) Ebenso entscheidend für die Aufrechterhaltung der Stabilität wie die Nachfrage sind die Angebotselastizitäten, über die wir aber fast überhaupt keine Informationen erhalten. Mit den verschiedenen Methoden zur Berechnung befasste sich u. a. L. Metzler, „The Assumptions implied in Demand Techniques“, 1941, in: Review of Economic and Statistics.

Land wird zudem nur ein beschränktes Produktionsassortiment besitzen, wobei der technische Fortschritt und die Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt erst noch zu einer weiteren Reduktion der Auswahl zwingen. Diese Umstände bringen es mit sich, dass die Stabilität einer Volkswirtschaft, gerade wenn diese hoch entwickelt ist, verhältnismässig leicht durch Veränderungen im Aussenhandel, hauptsächlich auf dem Exportsektor, gestört werden kann. Die Gründe, welche einen Exportrückgang und in der Folge ein Zahlungsbilanzungleichgewicht hervorzurufen vermögen, sind verschiedener Natur. Als wichtigste seien die beiden folgenden genannt: Erstens können Exporte durch andere, im Ausland erzeugte Produkte substituiert werden²⁹, und zweitens reagieren viele Exportgüter recht empfindlich auf Einkommensänderungen im Ausland. Die gelegentlich vertretene Ansicht, die Exporte eines Kleinstaates seien weniger einkommenselastisch als diejenigen eines grossen Landes, ist statistisch nicht bewiesen³⁰. Beide erwähnten Ursachen eines möglichen Exportrückganges unterstreichen sehr deutlich, wie wichtig es für eine kleine Volkswirtschaft ist, sich auf die Herstellung hochqualifizierter Produkte, die ziemlich unabhängig von Einkommensänderungen und nicht leicht substituierbar sind, zu spezialisieren und zu konzentrieren.

Für die Aufrechterhaltung der Stabilität sind somit nicht in erster Linie die Grösse der Volkswirtschaft und der Grad ihrer Aussenhandelsabhängigkeit entscheidend, sondern v. a. der Charakter der Import- und Exportprodukte. Die Grösse ist dagegen bloss einer unter vielen andern, eher zweitrangigen Faktoren. „The conditions of stable economic growth appear much too indeterminate with reference to the sole criterion of size . . . We feel in no position to suggest any generally valid answer“³¹.

III. Wirtschaftliche Autarkiebestrebungen und das Problem der Sicherstellung einer ausreichenden Rohstoff- und Nahrungsmittelversorgung (näher ausgeführt am Beispiel der Schweiz)

a) Freihandels- versus Autarkiebestrebungen

Seit dem Zweiten Weltkrieg erfreut sich die Schweiz wie die meisten übrigen Industriestaaten eines aussergewöhnlich raschen Wachstums. Während das reale Sozialprodukt von 1918—1938 bloss um knapp 25 % zugenommen hatte, stieg es von 1946 bis 1964 um weit mehr als 100 % an. Noch ausgeprägter ist der Unterschied beim Exportvolumen, welches sich seit 1946 um mehr als 300 % erhöhte, gegenüber bloss 20 % in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Damit ist bereits sehr nachdrücklich die Bedeutung des Aussenhandels für die rasche Einkommens- und Wohlstandsentwicklung unterstrichen. Ohne die zunehmende Liberalisierung und Intensivierung der internationalen

29) Dieser Fall trifft v. a. ein, wenn das Einfuhrland seine Importe drosseln will.

30) L. Tarshis, a. a. O., S. 195.

31) G. Leduc/J. Weiller, a. a. O., S. 209/10.

Handelsbeziehungen wäre der erstaunliche Wachstumsprozess in der Tat nicht denkbar gewesen. Diese Liberalisierungsmassnahmen wurden jedoch längst nicht so weit durchgeführt, wie es möglich gewesen wäre, obwohl eigentlich hätte erwartet werden können, dass nach 30 Kriegs- und Krisenjahren alle wohlstandsmindernden und wachstumsstörenden Handelshemmnisse so rasch als möglich wieder abgebaut werden. Die Ursachen, die einer stärkeren Liberalisierung des internationalen Handels entgegenstanden und teilweise immer noch entgegenstehen, sind aber nicht nur in der politischen Zwei- oder Dreiteilung der Welt zu suchen, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil gerade in den während den Depressionsjahren gemachten Erfahrungen; denn zu den Haupthindernissen gehören v. a. die in fast allen Staaten zu verzeichnenden Bestrebungen nach einer, wenn auch nicht vollständigen, so doch zumindest teilweisen und begrenzten Autarkie.

Autarkie bedeutet im strengsten Sinne des Wortes vollständige Selbstversorgung und Selbsterhaltung eines Wirtschaftsraumes. Heute, wo sich Produktion und Nachfrage auf immer mehr und höherwertige Güter erstrecken, kann aber eine autarkische Politik ohne gleichzeitig drastische Wohlstandsminderung nur noch von ganz wenigen Grossmächten betrieben werden. Für mittlere und kleine Staaten geht es höchstens noch darum, einen einzelnen Zweig oder einige wenige Bereiche — wozu meistens die Landwirtschaft und die Rohstoffindustrie gehören — einigermaßen autark zu halten. Rein ökonomisch gesehen sind Autarkiebestrebungen unvernünftig, doch stellt der Entschluss zur Befolgung einer autarkistischen Politik fast immer einen politischen Entscheid dar. In Krisen- und Kriegsjahren, in denen ein Land vollständig von der Umwelt abgeschnitten und auf sich selbst angewiesen sein kann, entscheidet u. U. der erreichte Autarkiegrad über die Überlebenschancen. Es sind deshalb auch die wehrwirtschaftlichen Erfahrungen sowie die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise, welche heute sogar Kleinstaaten wie die Schweiz zu einer beschränkten Autarkiepolitik veranlassen. „In erster Linie muss unbedingt klargestellt werden, dass die Wirtschaft und das wirtschaftliche Wohlergehen eines Volkes nicht das Entscheidende sind. Sicherheit und Fortbestand des Volkes stellen alles andere in den Schatten“³². Diese für die Aufrechterhaltung der nationalen Selbständigkeit und Unabhängigkeit als besonders wichtig erachteten Bereiche sind es nun, die von den Liberalisierungsmassnahmen im internationalen Handel ausgeklammert werden.

Je stärker der Autarkiegrad sein soll, desto grösser muss das inländische Produktionssortiment sein. Das heisst aber wiederum, dass in manchen Bereichen viele kleine und unrentable Unternehmungen künstlich am Leben erhalten, mit Subventionen gestützt und durch Zölle vor der ausländischen Konkurrenz geschützt werden müssen. Gerade der Wille und Wunsch also, die Vielfalt des Angebotes und der Nachfrage durch eine autarkistische Politik möglichst wenig zu beeinträchtigen, führen zu einer ganz unrationellen Struktur, die

³²) O. Morgenstern, Strategie — heute, deutsche Ausgabe, Frankfurt a/Main, 1962, S. 184.

niemals eine Maximierung des Sozialproduktes und des Wohlstandes zulässt. Die Autarkiepolitik steht damit in diametralem Gegensatz zur Produktionsweise, die der technische Fortschritt und das Wirtschaftswachstum erfordern. Das Dilemma, welches sich der Wirtschaftspolitik stellt, die einerseits eine möglichst weitgehende Unabhängigkeit bewahren und andererseits das Wachstum und den Wohlstand fördern soll, ist deshalb v. a. für den Kleinstaat gross.

Nachdem unser Land die ungenügende wirtschaftliche Vorbereitung auf den Ersten Weltkrieg mit bitteren Erfahrungen teuer bezahlen musste, wurden in den Dreissigerjahren, als sich neue politische Krisen am Horizont abzeichneten, rechtzeitig umfangreiche Vorsorgungsmassnahmen und Vorbereitungen für die Einführung der Kriegswirtschaft getroffen³³. Dank diesen Anordnungen und Vorarbeiten und dank einigen anderen günstigen Umständen war es der Schweiz möglich, während des Zweiten Weltkrieges einen für ihre Verhältnisse hohen Autarkiegrad zu erreichen und die Feindseligkeiten ohne bedeutende Schäden zu überstehen, obwohl unser Land trotz seiner Neutralität von den Folgen des Wirtschaftskrieges keineswegs verschont blieb. Nach dem Kriege lag es zwar im Interesse des überwiegenden Teiles der Bevölkerung, die teils sehr tiefgreifenden kriegswirtschaftlichen Massnahmen so rasch wie möglich wieder abzubauen, doch wurde unter dem Eindruck der soeben gemachten Erfahrungen das Verlassen des Autarkiepfades nur mit grösster Zurückhaltung eingeleitet. Zudem verschaffte die Bedeutung, die einigen Zweigen zur Aufrechterhaltung der Kriegswirtschaft vorübergehend zukam, diesen eine starke Stellung, die sie verteidigen wollten. Insbesondere die Landwirtschaft und die Eisen- und Stahlindustrie verstanden es ausgezeichnet, die Situation voll auszunützen. Die Versorgungsverhältnisse der Schweiz mit Rohstoffen und Agrarprodukten stellen deshalb heute noch, zwanzig Jahre nach Kriegsende, eine Kompromisslösung dar, einen Versuch einer Synthese von entgegengesetzten Interessen. Es bleibt allerdings fragwürdig, ob der von der Schweiz so sorgsam gepflegte Kompromiss zwischen internationaler Arbeitsteilung und Autarkie auf dem Gebiet der Agrarwirtschaft und der Rohstoffverarbeitung, der einem „wirtschaftlichen Réduitgedanken“ entspricht, im Zeitalter der europäischen Integration weiterhin aufrechterhalten werden kann, wenn sich das Land nicht allzu stark isolieren will.

b) Die schweizerische Rohstoffversorgung

Da die Schweiz die Rohstoffe in der Regel von weit her beschaffen muss, zwingen die durch die Transportkosten bedingte Verteuerung sowie das Fehlen eines grossen inländischen Absatzmarktes und die teils beachtliche Entfernung der Exportmärkte unsere Wirtschaft dazu, die eingeführten Rohstoffe für die Herstellung solcher Produkte zu verwenden, die einen maximalen „value

³³) Im April 1938 wurde ein Bundesgesetz erlassen, welches den Bundesrat ermächtigte, für den Fall eines Krieges oder der wirtschaftlichen Absperrung die notwendigen Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung der Landesversorgung zu treffen.

added“ hervorbringen. Die Entwicklung des Verhältnisses der Rohstoffimportausgaben und der Exportwerte der verarbeiteten Produkte im Verlaufe dieses Jahrhunderts geben einen Hinweis auf die in dieser Hinsicht unternommenen Anstrengungen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1³⁴

1900	69 %	1938	50 %
1913	65 %	1950	45 %
1929	54 %	1959	37 %

Einen entscheidenden Einfluss darauf, dass die Spanne zwischen den Kosten der Rohstoffimporte und dem Exporterlös der verarbeiteten Produkte möglichst gross wird, hat die Tiefhaltung der Beschaffungsausgaben für die Rohstoffe. Die Sicherstellung günstiger Zutrittsbedingungen zu den Rohstoffmärkten stellt deshalb eine ganz wesentliche Voraussetzung zur Aufrechterhaltung der schweizerischen Konkurrenzfähigkeit dar. Fällt in Kriegs- und Krisenzeiten diese Bedingung teilweise oder ganz weg, so erfordern der Wille zur Unabhängigkeit und Neutralität und die Entschlossenheit zum Durchhalten die Einführung einer strengen Kommandowirtschaft, welche der Rohstoffversorgung gleich wie der Landwirtschaft eine unbedingte Priorität einräumt und die sich im wesentlichen auf folgende Massnahmen stützt: 1. eine grosse Lagerhaltung, 2. Aufrechterhaltung der Importe so gut als möglich (d. h. Exporte ganz in den Dienst der Importe stellen), 3. strikte Rationierung, 4. Ausbeutung und Ausnutzung aller einheimischen Ressourcen (auch solcher, die unter normalen Umständen wegen mangelnder Rentabilität stilliegen) und 5. Herstellung von Ersatzprodukten für nicht mehr erhältliche oder nicht dringend benötigte Importe.

Zu 4. ist in erster Linie der Abbau unserer eigenen, spärlichen Erzkvorkommen zu zählen, die zwar bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts als Rohstoffgrundlage eines blühenden schweizerischen Wirtschaftszweiges dienten³⁵. Als sich mit der Errichtung des westeuropäischen Eisenbahnnetzes jedoch die starke ausländische Konkurrenz bemerkbar machte und zudem noch die Kohle als Reduktionsmittel eingeführt wurde, nahm die Bedeutung der schweizerischen Eisenindustrie rasch ab, und ein Hochofen erlosch nach dem andern. Die auf billige Rohstoffe angewiesene Exportindustrie widersetzte sich kategorisch den geforderten Zollschutzmassnahmen und drängte auf weniger teure Importe³⁶.

34) Ch. Ifland, *L'approvisionnement de la Suisse en matières premières...*, a. a. O., S. 165.

35) Vgl. E. Halter, *Die Entwicklung der schweizerischen Roheisenwirtschaft von ihren Anfängen bis zum Jahre 1935*, Diss. Winterthur 1954.

36) Bereits 1844 stellte ein Bericht einer eidgenössischen Expertenkommission, die sich mit den Handelsbeziehungen mit dem Ausland befasste, fest, dass ohne nahegelegene Steinkohlenlager die schweizerische Eisenindustrie nicht mehr konkurrenzfähig sei, dass man dieser aber keinen Schutz gewähren könne, ohne gleichzeitig viele andere Industrien zu benachteiligen. Diese Ansicht fand ihren Nieder-

Erst das Abgeschnittenwerden von den ausländischen Lieferanten und die Einführung der erwähnten zwangswirtschaftlichen Massnahmen im Ersten und im Zweiten Weltkrieg brachten den schweizerischen Erzabbau und die einheimischen Hochöfen wieder in Gang. „Les considérations de rentabilité s'effacent devant les impératifs de la défense nationale“³⁷. In beiden Kriegen waren aber den Bemühungen, die inländische Eisen- und Stahlproduktion zu erhöhen, infolge der herrschenden Energieknappheit ziemlich rasch Grenzen gesetzt. Ohne die gemachten Anstrengungen und die erzielten Resultate zu schmälern, müssen die Grenzen dieses Autarkieexperimentes deutlich aufgezeigt werden. Für die gesamte Kriegsdauer betrug der Grad der Selbstversorgung im Durchschnitt bloss 35 %, erst in den drei letzten Jahren überstieg er die 50 %-Grenze. „Toutefois, ce pourcentage avantageux est également la conséquence de la chute de l'appoint étranger, donc de la consommation du pays“³⁸. Nach dem Zweiten Weltkrieg wandten sich die schweizerischen Rohstoffnachfrager erneut den billigen ausländischen Versorgungsquellen zu, ohne dass der einheimischen Eisen- und Stahlindustrie jeglicher Schutz entzogen worden wäre.

Auf den internationalen Rohstoffmärkten, die seit dem Zweiten Weltkrieg fast dauernd unter einem Preisdruck standen, haben sich einige tiefgreifende Strukturwandlungen angebahnt und teilweise bereits auch vollzogen. Die charakteristischsten Punkte dieser Entwicklung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Zwang zur Herstellung von Ersatzprodukten in den Kriegsjahren und der technische Fortschritt führten zu einem relativen oder gar absoluten Rückgang der quantitativen Nachfrage nach verschiedenen Rohstoffen.
2. Das Auftauchen vieler neuer unabhängiger Nationen, die in der Regel alle Rohstoffproduzenten sind, sowie die durch den Krieg geförderte Erschliessung eigener Vorkommen in verschiedenen Industriestaaten haben in manchem Sektor die Tendenz zu Überangeboten noch verstärkt.
3. Seit einigen Jahren verlieren die klassischen Rohstoffe Kohle und Eisenerz besonders in den hochentwickelten Ländern ständig an Bedeutung, da sie entweder durch andere Rohstoffe (v. a. Erdölprodukte und Nichteisenmetalle) verdrängt oder durch Kunststoffe ersetzt werden.

Dieser Prozess bringt für die europäische Rohstoffversorgung — und damit logischerweise auch für die Schweiz — ganz schwerwiegende Konsequenzen mit sich; denn er bedeutet nichts weniger als das Ende einer Epoche, in welcher Europa in hohem Masse rohstoffautark war. Unser Kontinent besitzt mit Ausnahme des Erdgases keine bedeutenden Erdöl- und Nichteisenmetallvorkommen, und da auch die übrigen zur Herstellung synthetischer Produkte

schlag in Art. 25 der Bundesverfassung von 1848 und in Art. 29 der revidierten Verfassung von 1874, wo festgelegt wurde, dass die für die Industrie lebensnotwendige Rohstoffeinfuhr so wenig wie möglich mit Zöllen belastet werden soll.

37) W. Rahm, *Le marché suisse du fer et la construction de l'Europe*, Lausanne 1964, S. 95.

38) W. Rahm, S. 25, betr. Zweiten Weltkrieg.

benötigten chemischen Grundstoffe fehlen, wird sich eine ständig stärker werdende Abhängigkeit von überseeischen Lieferanten ergeben. Zudem macht sich auch noch auf dem traditionellen Gebiet der Eisen- und Stahlindustrie die aussereuropäische Konkurrenz immer mehr bemerkbar. Dank den grossen technischen Fortschritten im Verkehrswesen ist es heute sogar möglich und rentabel, die höherwertigeren und erst noch billigeren aussereuropäischen Eisenerze auf dem Seeweg nach Europa zu transportieren und in küstennahen Stahlkombinaten zu verarbeiten³⁹. Die Tendenz der Verlagerung der Eisen- und Stahlindustrie an die Meeresküsten ist ein weltweites Phänomen geworden und erfasst sogar solche Küsten, deren Hinterland überhaupt keine mineralischen Reichtümer besitzt (z. B. Italien und Holland).

Die weitgehende Substitution der Kohle durch das Heizöl, das Auftauchen hochwertiger und billiger überseeischer Erze auf dem europäischen Markt und die Verminderung der zur Erzeugung von einer Tonne Stahl benötigten Kohlenmenge setzten dem europäischen Bergbau natürlich sehr schwer zu. Der Besitz von eigenen Kohlenvorkommen, der sich über rund 200 Jahre als Schlüssel für die Industrialisierung und das Wirtschaftswachstum erwiesen hatte, ist nun plötzlich zu einem unerwünschten Faktor, zu einem Hemmschuh der Entwicklung geworden. Aus politischen Gründen wird dieser in Europa sehr arbeitsintensive Wirtschaftszweig zwar weiterhin künstlich am Leben erhalten, indem die Einfuhr der billigen aussereuropäischen Rohstoffe gedrosselt und der Kohle ein bestimmter Marktanteil gesichert wird, doch ist es sehr fraglich, ob die Konsumenten auf die Dauer gewillt sind, diese Wohlstandseinbusse in Kauf zu nehmen, um neben der Landwirtschaft auch noch den Bergbau vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen und vor einem eventuellen Untergang zu bewahren.

Welche Folgen hat diese Entwicklung nun für die Schweiz? Vorausgehend soll noch betont werden, dass sich die schweizerische Definition des Begriffes „Rohstoff“ nicht mit derjenigen der OECD deckt, die gewöhnlich verwendet wird, sondern viel umfassender ist. Der Grund ist darin zu sehen, dass die schweizerischen Industrien in erster Linie bereits vorgefabrizierte und halbverarbeitete Produkte übernehmen, aber nur ganz ausnahmsweise wirkliche Rohstoffe einführen. Diese von der internationalen Statistik als „demi-produits“ bezeichneten Erzeugnisse werden von der Schweiz noch als „Rohstoffimporte“ deklariert.

An der Spitze der schweizerischen Rohstoffimporte stehen schon seit langem mit Abstand die Energieeinfuhren, auf die hier nicht näher eingegangen wird, weil sie in einem separaten Kapitel behandelt werden sollen. An zweiter Stelle folgen die Eisen- und Stahlprodukte, die zur Hauptsache als Inputs in die einige hunderttausend Arbeitskräfte beschäftigende Metallindustrie (inklusive Maschinen- und Apparateindustrie) eingehen. Als weitere bedeutende Rohstoffimporte sind die chemischen Grundstoffe⁴⁰, die Basisprodukte der Textil-

39) 1952 stammten noch 70 % der Eisenerzimporte der Montanstaaten aus Schweden, 1961 waren es nur noch 41 %. Dafür stieg der Anteil Südamerikas auf 25 % und derjenige Afrikas auf 14 % (vgl. W. Rahm, a. a. O., S. 261).

industrie (v. a. Baumwolle, Wollhaar, Seide) und die Nichteisenmetalle zu nennen, wobei $\frac{2}{3}$ der wertmässigen Einfuhr der Nichteisenmetalle auf Kupfer entfallen⁴¹. Nicht zu den Nichteisenmetallen gerechnet wird das Aluminium, das von der schweizerischen Statistik unter den Fabrikaten aufgeführt wird.

Untersucht man die Rohstofflieferungen nach ihrer Herkunft, so konstatiert man, dass 85 % aus den industrialisierten Staaten Europas und Nordamerikas kommen, und zwar allein über 60 % aus dem EWG-Raum. Die Bedeutung dieser Länder hat in den vergangenen Jahren ständig zugenommen. Die Ursachen dieses vielleicht überraschenden Ergebnisses sind im wesentlichen folgende: Erstens war es sehr naheliegend, dass die Schweiz in der Epoche, in der Erz, Kohle und Stahl das Feld beherrschten und die Rohstoffe aus eigenen europäischen Lagern abgebaut werden konnten, sich bei ihren Nachbarländern eindeckte, die über solche Vorkommen verfügten. Zweitens erwies sich die Errichtung eigener Industrien zur Rohstoffverarbeitung angesichts der Kleinheit des Landes und der Binnenlage als viel zu kostspielig und unrentabel. Die Schweiz konnte im Gegenteil in sehr hohem Masse von der internationalen Arbeitsteilung auf allen Stufen der Rohstoffverarbeitung profitieren. Es sind denn auch eindeutig nicht Rentabilitätsüberlegungen, sondern ausschliesslich kriegswirtschaftliche Gründe, die der Beteiligung der Schweiz an der internationalen Arbeitsteilung Grenzen setzen, obwohl unser Land immer vom Ausland abhängig bleiben wird. „Située au coeur du continent, à l'écart des sources naturelles et dépourvue d'accès à la mer, la Suisse reste, quant à elle, liée à ses fournisseurs essentiellement européens, quels que soient leurs propres canaux d'approvisionnements de base“⁴².

Das Fehlen eigener Rohstoffvorkommen hat sich somit im Lichte dieser Überlegungen in Friedenszeiten keineswegs als so eminenter Nachteil erwiesen, wie es gewöhnlich angenommen und dargestellt wird. Im Gegenteil konnte unser Land dank der weitgehenden internationalen Arbeitsteilung in allen wichtigen Bereichen der Rohstoffverarbeitung und trotz relativ starker Abhängigkeit von einigen wenigen europäischen Lieferländern — wobei die Konkurrenz derselben oft geschickt ausgenutzt wurde — seine Rohstoffe immer zu äusserst günstigen Bedingungen beziehen, womit eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie erfüllt war. Man kann sogar mit Recht auch die Ansicht vertreten, dass das Fehlen von bedeutenden eigenen Rohstoffvorkommen vielleicht mit dazu beigetragen hat, dass die Schweiz in den beiden Weltkriegen von einem Angriff verschont geblieben ist. Heute

40) Besonders schwierig ist die Definition „Grundstoff“ in der Chemie, wo sozusagen jedes Produkt mehr oder weniger bearbeitet ist oder noch weiter verarbeitet werden kann.

41) Auch bei den Nichteisenmetallen wird zu 80 % vorbereitetes Material eingeführt. Grosse Bedeutung kommt auch hier der Wiederverwertung von Abfallprodukten zu.

42) Ch. Ifland, *L'approvisionnement de la Suisse en matières premières et l'organisation de l'Europe*, Lausanne 1964, S. 149.

erweist es sich sogar ganz eindeutig als Vorteil, dass unser Land keine Kohlenlager besitzt — die es wie die bergbautreibenden Staaten unter grossen Opfern vor der Konkurrenz des Erdöls schützen müsste — und deshalb ohne nennenswerte Schwierigkeiten den Substitutionsprozess im Brennstoffsektor durchführen kann.

Die Frage der günstigsten Rohstoffbeschaffung stellt auch eine der Haupt-sorgen der Schweiz im Hinblick auf eine Beteiligung an den europäischen Integrationsbestrebungen dar und hatte ganz entscheidenden Einfluss auf die bisherige Stellungnahme unseres Landes. Von den beiden wichtigsten wirtschaftlichen Gründen, die neben dem politischen Argument der Aufrechterhaltung der Neutralität gegen eine Beteiligung an der EWG vorgebracht wurden, betraf einer die Landwirtschaft und der andere die Rohstoffversorgung; denn zu den Hauptbefürchtungen gehörte die Angst, dass durch die Übernahme des gemeinsamen Aussentarifes der EWG gegenüber Drittstaaten die Rohstoffimporte verteuert und damit die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie auf dem Weltmarkt verschlechtert würde. Mit dem Beitritt zur EFTA hoffte die Schweiz sowohl das Integrationsproblem als auch die Rohstofffrage befriedigend lösen zu können. Nun zeigte es sich jedoch, dass die übrigen EFTA-Staaten, allen voran die skandinavischen, nicht gewillt sind, neben dem Agrar-sektor auch noch die Rohstoffindustrie aus den gegenseitigen Liberalisierungs-massnahmen auszuklammern, weil gerade bei der für diese Länder so wichtigen Holz- und Celluloseverarbeitung die Arbeitsteilung mit der Schweiz noch erheblich intensiviert werden könnte. Die Schweiz sieht sich somit auch in der EFTA nicht in der Lage, nach Belieben eine autonome Rohstoffpolitik zu verfolgen.

Ferner erweist sich aber auch die Furcht vor den Folgen einer allfälligen Übernahme des gemeinsamen EWG-Aussentarifes als weitgehend unbegründet. In der bereits erwähnten Studie von Iffland über die schweizerische Rohstoff-versorgung im Hinblick auf die europäische Integration kommt der Autor auf Grund von Berechnungen, die sich auf die statistischen Unterlagen des Jahres 1959 bezogen, zum Schluss, dass die mittlere Rohstoffverteuerung für die Schweiz bei der Übernahme des gemeinsamen Tarifes sehr gering wäre (bloss 0,04 % für 1959!). Eine Zunahme der Belastung ergäbe sich danach nur bei den Kakaobohnen, den chemischen Grundstoffen, den Kunstfasern und Synthetika sowie den Nichteisenmetallen, während bei allen übrigen Kategorien Abschläge zu verzeichnen wären⁴³. Der Aussagewert dieser Angaben ist allerdings beschränkt, da sich bis 1970, dem Zeitpunkt der vollen Wirksamkeit des Aussentarifes der EWG, beträchtliche Strukturveränderungen vollziehen können. Wie stark solche Verschiebungen zuweilen sind, zeigt der Umstand, dass der Anteil der EWG an den schweizerischen Rohstoffimporten von 1950—1959 von 37 % auf 61 % angestiegen ist. Nun glauben wir jedoch nicht, dass dieser Prozess so leicht rückgängig gemacht werden kann; denn eine Verlagerung der Rohstoffbezugsquellen in die EFTA-Staaten einzig und allein mit dem Ziele, dadurch in den Genuss der Zollfreiheit zu gelangen,

43) Vgl. Ch. Iffland, a. a. O., S. 205 ff.

müsste unwillkürlich mit dem Preis höherer Transportkosten erkaufte werden, da die EFTA-Partner viel weiter entfernt sind als die EWG-Nachbarn.

Entgegen der allgemein verbreiteten Auffassung hatte somit diese Konzentration der Rohstoffbezüge auf die EWG-Länder nicht eine entsprechende Lösung der Bindung mit Drittstaaten zur Folge, sondern führte im Gegenteil indirekt sogar zu einer stärkeren Verflechtung. Da die EWG selbst immer weniger in der Lage ist, ihre Rohstoffbedürfnisse aus eigenen Quellen zu decken, kann sie ihre Lieferungen nach der Schweiz nur dadurch fortsetzen und erhöhen, indem sie mehr aus Drittländern importiert.

c) Die schweizerische Landwirtschaft

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 5. 2. 1960 über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation erklärte der Bundesrat, dass der Beitritt unseres Landes zu einem gemeinsamen Agrarmarkt, wie er von der EWG angestrebt wird, nicht in Frage komme, weil dadurch unsere Versorgungsquelle für Nahrungsmittel in Kriegszeiten beeinträchtigt würde. „Im Rahmen der wehrwirtschaftlichen Landesverteidigung muss die Schweiz,“ den Ausführungen des Bundesrates folgend, „über eine leistungsfähige Landwirtschaft verfügen“⁴⁴. — Bevor näher auf die gegenwärtigen Verhältnisse eingegangen wird, sollen zunächst kurz die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, die für die Landwirtschaftspolitik der Nachkriegszeit ganz entscheidend waren, kritisch beleuchtet werden.

Da die inländische Lebensmittelproduktion in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg bloss 52 % des Kalorienverbrauches zu decken vermochte und bei Zucker und Brotgetreide praktisch eine vollständige Auslandsabhängigkeit existierte⁴⁵, bestand keine Unklarheit darüber, dass die Schweiz auch mit den grössten Vorräten und den strengsten Rationierungsmassnahmen keinen länger dauernden Krieg ohne schwere Hungersnöte überstehen könnte. Aus diesem Grunde wurde bei Kriegsausbruch eine Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion in die Wege geleitet, welche eine maximale Kalorienanzahl gewährleisten sollte. Der zur Erreichung dieses Zieles von Wahlen ausgearbeitete Plan sah die Ausdehnung der offenen Ackeranbaufläche von 184 000 ha auf 505 000 ha vor⁴⁶. Durch Rodungen und mit Hilfe ausserordentlicher Meliorationsprogramme konnte die Anbaufläche bis Kriegsende auf 365 000 ha erweitert werden, was bereits die vollständige Deckung des Kartoffel- und Gemüsebedarfes ermöglichte. Hingegen mussten die Fettstoffe, auf die sich die Massnahmen des Wirtschaftskrieges jeweils in erster Linie zu richten pflegen,

44) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation vom 5. 2. 60.

45) Vgl. A. Brugger, Ernährungsbilanz, in: Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1955, Band 1.

46) Vgl. F. Wahlen, Das Anbauwerk — Rückblick und Ausblick, in: „Die Grüne“. — Das schweizerische Anbauwerk 1940—45, in: Vierteljahresbericht der naturforschenden Gesellschaft, Zürich 1946.

sowie Brotgetreide zu 50 % und mehr weiter aus dem Ausland eingeführt werden. Beim Zucker blieb die Importquote gar auf 70-75 % ⁴⁷.

Rein kalorienmässig gesehen wurde während der Kriegszeit eine 70prozentige Bedarfsdeckung „aus eigenem Boden“ erzielt, wobei allerdings der Kalorienverbrauch pro Kopf der Bevölkerung mit 2 160 cal wesentlich unter dem Vorkriegsniveau mit über 3 000 cal lag ⁴⁸. Es konnte deshalb mit dem besten Willen nicht von einer auch nur annähernd erreichten Nahrungsmittelautarkie gesprochen werden! Selbst eine vollständige Durchführung des vorgesehenen Anbauprogrammes hätte dem Lande nicht die gänzliche Unabhängigkeit zu verschaffen vermocht, wobei diese Feststellung keinesfalls als Kritik des „Wahlenplanes“ zu verstehen ist.

Diese Ausdehnung der offenen Ackeranbaufläche zur Steigerung der Produktion im Agrarsektor war zudem mit einem tiefen Eingriff in die bestehende Landwirtschaftsstruktur verbunden und musste — wenn die Auslandabhängigkeit nicht einfach auf die Futtermittel-, Saatgut- oder Düngstoffimporte verlagert werden sollte — um den Preis einer beträchtlichen Produktivitätseinbusse erkaufte werden; denn mit der durch den Umbruch von vielen Tausend Hektar Wiesland notwendig gewordenen Herabsetzung des Viehbestandes war gleichzeitig auch eine empfindliche Reduktion des besten inländischen Düngemittels, des Hof- und Stallmistes, verbunden. Schliesslich darf bei der Erörterung und Beurteilung des Anbauwerkes und seiner Ergebnisse aber v. a. nicht vergessen werden, dass die damals erreichte Leistungssteigerung von verschiedenen Voraussetzungen begleitet war, die unter normalen Bedingungen nicht gegeben sind und die sogar auch unter schwierigeren Umständen nicht ohne weiteres wieder erfüllt sein werden. In allererster Linie sind dabei der starke Widerstands- und Entbehrungswille der Bevölkerung sowie die ausserordentlichen gesetzlichen Bestimmungen zur Lenkung von Produktion und Konsum zu nennen.

Tabelle 2

Die offene Ackeranbaufläche in der Schweiz (in 1000 ha) ⁴⁹

Jahr	Total	Getreide	davon	
			Weizen	Knollen- und Wurzelgewächse
1919	209	138	—	62
1929	184	118	52	57
1939	209	137	81	62
1945	355	217	98	107
1950	256	165	87	75
1960	256	171	108	68

⁴⁷) Wegen der beschränkten Kapazität der einzigen Zuckerfabrik musste der Zuckerrübenanbau sogar hinter den potentiellen Möglichkeiten zurückbleiben.

⁴⁸) Vgl. A. Fleisch, Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, Basel 1947, S. 186.

⁴⁹) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1963, S. 104.

Obwohl unsere Landwirtschaft viel zu schwach ist, um gegen die ausländische Konkurrenz bestehen zu können, ging sie aus dem Zweiten Weltkrieg, in dem sie nicht nur eine wichtige Funktion in der Nahrungsmittelversorgung erfüllt hatte, sondern darüber hinaus noch zu einem eigentlichen Symbol des Widerstandes geworden war, wesentlich gestärkt hervor. Dies machte sich u. a. in den Bestrebungen bemerkbar, welche die offene Ackeranbaufläche gegenüber der Vorkriegszeit noch vergrössern und in Friedenszeiten auf 300 000 ha festsetzen wollten. Wenn diesen Forderungen auch nicht voll entsprochen wurde, so stellt die getroffene Lösung doch einen Kompromiss zwischen den beiden rivalisierenden Ansichten für 200 000 ha resp. 300 000 ha dar⁵⁰.

Die Richtlinien der schweizerischen Landwirtschaftspolitik in der Nachkriegszeit sind im sogenannten „Landwirtschaftsgesetz“ von 1951 (Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes) festgehalten. Wie teilweise schon aus der näheren Gesetzesbezeichnung hervorgeht, sind die Hauptziele die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft, die Sicherstellung der Versorgung mit Agrarprodukten und die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes. Mit der deutlichen Einschränkung, dass die schweizerische Landwirtschaft unter gar keinen Umständen in der Lage ist, dem Lande die Nahrungsmittelautarkie zu verschaffen, kann diesen Zielsetzungen grundsätzlich zugestimmt werden. Eindeutig abgelehnt werden muss dagegen die zur Verwirklichung dieser Ziele angewandte Politik, die sich im wesentlichen auf folgende Massnahmen stützt: Gewährleistung von Subventionen, Preissicherungen und Absatzgarantien, Importkontingentierungen und Einfuhrverbote für ausländische Konkurrenzprodukte. Dagegen wird auf eine entsprechende Regulierung des Angebotes verzichtet, so dass es unter diesen künstlich geschaffenen, günstigen Bedingungen zu einer ständigen Ausweitung der Produktion und zu neuen Forderungen nach Absatzgarantien kommt. Damit wird aber auch das Ausscheiden unrentabler Grenzbetriebe verhindert und die Folge ist, dass dieser „Erhaltungsinterventionismus“ die bestehende kleinbetriebliche und unrationelle Produktionsstruktur einfriert, das wirtschaftliche Wachstum hemmt und „chronische Inflationsherde“⁵¹ schafft. Ferner ist zu bedenken, dass die schweizerische Landwirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg überhaupt nur noch mit der Hilfe von vielen Tausend ausländischen Arbeitskräften, gegenwärtig etwa 20 000, einigermaßen in Gang gehalten werden kann. Die Meinungen, was unter „gesundem Bauernstand“ zu verstehen sei, können zwar auseinandergehen, doch wird kaum jemand die heutigen Verhältnisse als „gesund“ bezeichnen wollen!

Den Hauptteil der Schuld an den misslichen Verhältnissen muss man ganz eindeutig der praktizierten Landwirtschaftspolitik zuschreiben, die „von Grund

50) Vgl. hierzu: H. Bachmann/Ch. Gasser, Agrarpolitik und Aussenwirtschaft, St. Gallen 1948. — Die volkswirtschaftlich optimale Nutzung des Schweizer Bodens, Zürich 1956.

51) Vgl. A. Nydegger/L. Schürmann, Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik, Ein Programm für die Schweiz, 1964, in: „Wirtschaft und Recht“, Nr. 3, 1964, S. 255 ff.

auf verfehlt und auf die Dauer nicht haltbar“⁵² ist. Es ist heute eine allgemein anerkannte Tatsache, dass die Erhaltung der Landwirtschaft für einen kleinen Industriestaat wie die Schweiz volkswirtschaftlich ein grosses „Verlustgeschäft“ darstellt. Wenn sich ein Land trotzdem aus kriegswirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Gründen für die Erhaltung seiner Landwirtschaft entscheidet, so sollte zumindest die Minimierung der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten angestrebt werden. Dies kann in der Schweiz aber nur auf dem Wege einer Strukturreform der Landwirtschaft erreicht werden⁵³.

IV. Die Wahrscheinlichkeit längerer und begrenzter Krisen

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte u. a. auch klar geworden sein, dass eine Trennung von allgemeiner Politik und Wirtschaftspolitik nicht nur innerhalb, sondern auch ausserhalb des nationalen Bereiches immer schwieriger wird; denn die Handelspolitik stellt heute einen wichtigen Bestandteil der Aussenpolitik dar. Zudem bildet die Frage der Überlebenschancen in Kriegs- und Krisenzeiten in hohem Masse ein Problem der wirtschaftlichen Autarkie. Aus diesem Grunde scheint es angezeigt, im letzten Abschnitt dieses ersten Teiles noch kurz auf die Frage nach der Wahrscheinlichkeit längerer und begrenzter Krisen einzugehen. Dabei geht es natürlich keineswegs darum, irgendwelche optimistischen oder pessimistischen Prophezeiungen aufzustellen und Beweise zu führen, was weiterhin Astrologen und Hellschern überlassen bleibe, sondern es soll bloss anhand einiger weniger Punkte auf die umwälzende Entwicklung der modernen Waffentechnik und Kriegführung hingewiesen und dargelegt werden, wie sehr unsere „alten“ Vorstellungen über den Krieg revisionsbedürftig sind oder gar ganz über Bord geworfen werden müssen⁵⁴. Der Glaube, dass Kriege wegen allzustarker wirtschaftlicher Belastung oder wegen der immer fürchterlicheren Wirkung der Waffen einmal unmöglich würden, ist keinesfalls neu, sondern hat sich nur schon allzuoft als trügerisch erwiesen. Weder ein „Weltgewissen“ oder „moralische“ Gesetze noch die schrecklichen Erfahrungen des letzten Weltkrieges haben den Krieg und dessen Vorbereitungsmassnahmen zu verbannen vermocht. In diesem Zusammenhang ist natürlich der Hinweis, dass in den letzten 20 Jahren immerhin ein neuer Weltkonflikt vermieden werden konnte und sich kriegsrische Auseinandersetzungen „nur“ in regional begrenzten Räumen abgewickelt hätten,

52) A. Ammon, Die schweizerische Wirtschaftsordnung, Bern 1959, S. 170.

53) Vgl. hierzu A. Nydegger/L. Schürmann, a. a. O., S. 256 ff. — Es ist errechnet worden, dass allein mit Güterzusammenlegungen der Rohertrag der schweizerischen Landwirtschaft um 10 % bis 20 % erhöht und die Produktionskosten um 10 % bis 15 % gesenkt werden könnten.

54) Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich v. a. auf: H. Kissinger, Kernwaffen und auswärtige Politik, New York/München 1959. — O. Morgenstern, Strategie — heute, Frankfurt 1962 (deutsche Übersetzung). — T. Schelling, The Strategy of Conflict, Appendix A, Harvard 1960.

ein sehr schwacher Trost, wenn man bedenkt, dass die Waffen- und Kriegstechnik gerade in diesem Zeitraum eine viel raschere und revolutionärere Entwicklung durchgemacht hat als in der ganzen vorangegangenen Weltgeschichte zusammen. Mit der Möglichkeit der Herstellung von A-Waffen praktisch jeglichen Kalibers, von Wasserstoffbomben unvorstellbarer Zerstörungskraft und von ballistischen Geschossen interkontinentaler Reichweite als Transportgefäss dieser Waffen ist der Krieg und ganz besonders der totale Krieg nicht mehr eine ultimo ratio, ein Ausweg, den man einschlägt, wenn alle andern Mittel zur Lösung eines Problems oder zur Erreichung eines Zieles versagen. V. a. angesichts der Tatsache, dass schon sehr bald auch Satelliten als Träger von Kernwaffen in Frage kommen, ist die moderne Kriegführung im Gegenteil selbst zu einer höchst rationalen Angelegenheit, zu einer eigentlichen Wissenschaft geworden. Das Ausmass und die Konsequenzen dieser Veränderungen werden von den Menschen jedoch viel zu wenig erkannt, da sie „alle früheren Erfahrungen dazu verleiten, das Neue in das einzuordnen, was ihnen von altersher vertraut ist. Es wird ihnen schwerfallen, Verständnis dafür aufzubringen, dass das, was ihnen selbstverständlich schien, völlig irreführend sein kann, weil eine neue Art der Erfahrung eine neue Denkweise verlangt . . . So verhält es sich mit dem Druck, den die Kernwaffen auf die auswärtige Politik ausüben“⁵⁵.

Der unruhige Waffenstillstand, genannt „Friede“, dessen sich die Welt seit rund 20 Jahren erfreuen kann, ist in erster Linie dem sogenannten therm nuklearen Patt⁵⁶ und der Furcht vor der totalen Zerstörung zu verdanken. Der heute weit verbreitete Glaube aber, dass dieses Patt auch in alle Zukunft Bestand haben müsse und deshalb einen thermonuklearen Krieg überhaupt ausschliesse, entspricht einer allzu vereinfachenden statischen Betrachtungsweise und entspringt einem begreiflichen Wunschenken⁵⁷. Das Patt ist aber nicht dieser erhoffte Friedensgarant; denn es schliesst keineswegs aus, dass nicht doch eine Partei kriegerische Handlungen unternimmt. Im Gegenteil tendieren das allseitige Streben, die eigene strategische Situation zu verbessern,

55) H. Kissinger, a. a. O., Vorwort.

56) „Als Patt bezeichnet man den Stand, bei dem eine Seite die andere nur schädigen kann, indem sie selbst Schäden erleidet, die mindestens ebenso gross sind wie der Schaden, den sie zufügt, oder nur unwesentlich geringer.“ (O. Morgenstern, a. a. O., S. 33.)

57) „Zu logisch-rationalen Lösungen zu gelangen, scheint den Menschen oft ein hoffnungsloses Unterfangen, und so reagieren sie irrational und emotional. Oft neigen sie zu einer Wunschtraumpolitik, die das Bedürfnis nach einem unproblematischen Ausweg befriedigt. Hinter der Beschwichtigungspolitik versteckt sich Neigung zur Kapitulation, hinter Neutralismus die Hoffnung, dass man sich aus den Konflikten werde heraushalten können; und wer den Präventivkrieg predigt, wünscht die ganze Misere so schnell wie möglich hinter sich zu bringen! Oft kann man beobachten, dass diese Haltungen, obgleich sie sich gegenseitig ausschliessen, einander in schnellstem Tempo ablösen.“ J. Herz, Weltpolitik im Atomzeitalter, 1964, in: „Ist der Krieg noch zu retten?“, Hg. H. Lindenmann, Frankfurt/Hamburg, Fischer Bücherei des Wissens, Bd. 644.

und der dauernden Änderungen unterworfenen Stand der Technik, das Wett-rüsten fortzusetzen und den sogenannten Gleichgewichtszustand zu zerstören. Gelingt es dabei einer Seite, durch eine sprunghafte Veränderung die Lage für sich wesentlich zu verbessern, so wird auch die Gefahr eines Präventivkrieges der Gegenseite erhöht. Ein neuer stabiler Zustand, ein neues Patt, kann erst erreicht werden, wenn die Gegenseite diesen technischen Rückstand wett-gemacht hat. Unter diesen Umständen, wo ein Patt keine Entscheidung herbei-führen kann und das Verlassen des Patt nur die Gefahr einer totalen Zerstörung erhöht, verliert die Drohung mit dem totalen Krieg ihre Glaubwürdigkeit und politische Wirkung immer mehr. Das Bestreben, den Konflikt, der damit nicht aus der Welt geschafft ist, auf anderen Ebenen auszutragen, ist deshalb sehr verständlich. Hiezu gehören nun v. a. die wirtschaftliche, psychologische und begrenzte Kriegführung.

Die Frage nach der Möglichkeit einer begrenzten Kriegführung mag auf den ersten Blick vielleicht absurd erscheinen, da der Krieg doch immer als gewalt-same „Lösung“ angesehen wurde, die sich an keine Grenzen mehr hält. Eine Begrenzung des Krieges ist aber nicht nur eine hypothetische Möglichkeit, sondern tatsächlich auch schon oft vorgekommen, wie gerade die letzten 20 Jahre beweisen (Korea, Indochina, Suez u. a.). Die „Kosten“ eines totalen Krieges sind zu fürchterlich, als dass sie die einzige Antwort auf jegliche Heraus-forderung sein dürfen. Dies trifft ganz besonders dann zu, wenn die von den Kommunisten so meisterhaft praktizierte „Salamitaktik“ die Bestimmung eines wirklichen *Casus belli* sehr erschwert. — Über die Frage, wann ein Krieg als „begrenzt“ zu bezeichnen ist, herrschen allerdings noch keine allgemein klaren Vorstellungen; denn es handelt sich hier um einen sehr unscharfen Begriff. Gerade darin liegt aber eine nicht unbedeutende Gefahr. Immerhin ist die begrenzte Kriegführung im Atomzeitalter an einige wesentlich und allgemein verständliche Bedingungen gebunden, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: ⁵⁸ 1. Es muss eine strategische Lehre vom begrenzten Krieg vorhanden sein, die sich keine Illusionen über die zu erreichenden Ziele macht. 2. Es muss die Fähigkeit gegeben sein, einen begrenzten Krieg auch tatsächlich durch-zuführen, da der Mangel einer dem Gegner angemessenen Schlagkraft die Gefahr eines totalen Krieges erhöht. 3. Die Begrenzung des Krieges muss im voraus bekannt gegeben werden, um eine „Abirrung“ in einen totalen Krieg zu vermeiden. 4. Die Angriffe dürfen sich nie gegen die gegnerische strategische Vergeltungstreitmacht richten. 5. Der Sieger muss sich an die begrenzten Ziele halten, weil bei Gefahr einer vollständigen Niederlage des Gegners ein thermonuklearer Vergeltungsschlag heraufbeschworen werden könnte. Solange die Niederlage jedoch begrenzt bleibt, wäre es sinnlos, wenn der Unterlegene diese durch die Herbeiführung einer totalen Katastrophe vermeiden wollte, deren Verluste ungleich grösser wären.

Einer der wichtigsten Vorzüge der begrenzten Kriegführung wird von den Strategen darin gesehen, dass er einen Weg zu einer politischen Lösung offen-lässt oder diesen sogar erst öffnet, indem er die Druckmittel im Gegensatz

⁵⁸⁾ Vgl. O. Morgenstern, a. a. O., S. 134 ff.; Kissinger, a. a. O., S. 123 ff.

zum totalen Krieg differenziert anzuwenden vermag. Der begrenzte Krieg darf aber „nie als billiger Ersatz für eine massive Vergeltung“⁵⁹ angesehen werden, da das Waffensystem und die angewandte Strategie in beiden Fällen grundsätzlich verschieden sind. Während es in einem begrenzten Krieg darum geht, immer wieder Atempausen zwischen der abgestuften und begrenzten Schadenzufügung einzuschalten, um eine politische Fühlungnahme mit dem Gegner zu ermöglichen, will der totale Krieg möglichst schnell und überraschend die vollkommene Vernichtung der feindlichen Vergeltungsmacht erreichen, bevor diese den Gegenschlag auslöst. Der begrenzte Krieg kennt daher auch nur einen begrenzten Sieger und einen begrenzt Unterlegenen und bringt keine endgültige Lösung.

Solange sich die wirklichen Atomkräfte auf die beiden heutigen Weltmächte beschränken und solange diese ihre Vergeltungsstreitkräfte für nicht verwundbar halten, bestehen reelle Chancen, dass die beiden Antipoden in Anbetracht der Schrecken und der Zerstörungsgewalt eines totalen Krieges bereitwilliger werden, die Feststellung der tatsächlichen Absichten des andern abzuwarten und die eigenen Massnahmen nach dem Grad der Herausforderung zu richten. Dies würde bedeuten, dass auch ein Krieg, in den sowohl die USA als auch die Sowjetunion verwickelt werden, ein begrenzter Krieg bleiben kann. Trotzdem bleibt die Gefahr, dass eine falsche Berechnung der gegnerischen Absichten einen totalen Krieg auslöst, unvermindert bestehen. Je schneller die ballistischen Geschosse werden und je kürzer die zur Verfügung stehende Abwehrzeit wird, desto geringer ist die Möglichkeit, einen Irrtum oder eine falsche Kalkulation zu korrigieren.

Als wichtigste Momente, die v. a. in Zukunft die Abgrenzung zwischen totalem und begrenztem Krieg noch mehr erschweren und das Risiko eines totalen Krieges erhöhen, kommen folgende Umstände hinzu: Die Herstellung von Atomwaffen stellt heute kein Geheimnis mehr dar. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass diese Waffe bald vielen Staaten, auch mittleren und kleinen, zur Verfügung stehen wird. Damit erhöht sich die ohnehin jetzt schon grosse Wahrscheinlichkeit, dass auch in einem begrenzten Krieg Atomwaffen zum Einsatz kommen. Für diese These spricht erstens die Möglichkeit, A-Waffen jeden Detonationswertes — also auch eines sehr kleinen — herstellen zu können, und zweitens die Ansicht vieler Strategen, wonach ein begrenzter Atomkrieg ein sehr viel geeigneteres Abschreckungsmittel darstelle als der konventionelle Krieg⁶⁰.

Bereits aus diesen sehr skizzenhaften Darlegungen ist zu ersehen, dass das ausserordentlich verwickelte Problem der Begrenzung eines Krieges durch

59) H. Kissinger, a. a. O., S. 124.

60) Nach dieser Auffassung ist die Trennung in begrenzte Kriege mit und ohne Atomwaffen sowieso willkürlich und wenig sinnvoll, da eine Kriegführung mit konventionellen Waffen eine viel stärkere Konzentration der Kräfte erfordere und deshalb den Gegner geradezu zum Einsatz von Kernwaffen einlade. „What makes atomic weapons different is a powerful tradition that they are different... We should want our use of atomic weapons not to be charged with excessive symbolic content.“ (T. Schelling, a. a. O., S. 260/65.)

Kernwaffen, die noch nie in örtlich begrenzten Kampfhandlungen eingesetzt worden sind, noch viel schwieriger wird als je zuvor. Zudem kann ein „begrenzter Krieg“ nur dann begrenzt bleiben, wenn es der Diplomatie gelingt, der andern Seite die eigenen Absichten glaubhaft zu machen. „Es ist die Aufgabe der Diplomatie, eine Fehlrechnung und eine falsche Auslegung zu verhindern“⁶¹. Ob der gegenwärtige labile Zustand aufrechterhalten oder ob sogar ein gewisser Grad an Stabilität erreicht werden kann, hängt somit ganz entscheidend von der Beantwortung der Frage ab, ob die Diplomatie ihrer schweren Aufgabe gewachsen ist. Die bisherige Erfolglosigkeit der Bestrebungen, einen allgemeinen Abrüstungsplan aufzustellen, und die Unmöglichkeit, die Herstellung und Ausbreitung von Kernwaffen zu verhindern oder ein Inspektionssystem zur Vermeidung von Überraschungsangriffen zu errichten, sowie das Scheitern der Bemühungen zur Bildung einer internationalen Abrüstungsbehörde⁶² können sowohl als Zeichen der enormen Schwierigkeiten der zu bewältigenden Probleme betrachtet als auch als Beweise der mangelnden Fähigkeit und Stärke der Diplomatie angesehen werden. Immerhin ist der Diplomatie zugute zu halten, dass sie wesentlich dazu beigetragen hat, noch schwerere Konflikte, als wir sie zu verzeichnen hatten, zu verhüten und sogar ein Testverbot für überirdische Atombombenversuche zustande zu bringen.

Eine der Hauptschwierigkeiten, wenn nicht die Crux aller Abrüstungsgespräche überhaupt, besteht darin, dass sich im Atomzeitalter die Festlegung einer Aggression als ebenso kompliziert erwiesen hat wie die Abwehr selbst. Bezeichnenderweise musste die UNO 1957 nach vielen vergeblichen Bemühungen darauf verzichten, eine entsprechende Definition aufzustellen. Gerade eine exakte Umschreibung des Begriffes „Bedrohung“ ist im Atomzeitalter für die Entwicklung einer Strategie jedoch von ganz entscheidender Bedeutung⁶³. Unter offener Bedrohung ist heute keineswegs mehr bloss ein offener militärischer Angriff zu verstehen. Diese kann ebensosehr in einer Verlagerung des Gleichgewichts der Kräfte zugunsten einer Seite bestehen; denn die Atompolitik hat es zum ersten Mal in der Geschichte möglich gemacht, ein Gleichgewicht der Kräfte durch Entwicklungen zu verschieben, die sich allein im Gebiet eines andern souveränen Staates vollziehen. Diese Beurteilung der Bedeutung einer Gleichgewichtsverlagerung bleibt somit eine national-subjektive Ermessensfrage. Einer weniger exponierten Nation mag der Widerstand gegen anscheinend geringe Veränderungen des Gleichgewichts der Kräfte recht unbedeutend und keinesfalls als berechtigter Anlass zum Kriege erscheinen.

Zusammenfassend lässt sich die Situation etwa wie folgt darlegen:

— Angesichts der katastrophalen Vernichtung, welche die moderne Waffentechnik ermöglicht, hat sich die Natur des Krieges grundlegend geändert. Die Wahr-

61) H. Kissinger, a. a. O., S. 176.

62) Solange sich die UNO aus souveränen Staaten zusammensetzt, wird sie die gleichen Rivalitäten widerspiegeln, welche die Mächte auch ausserhalb der Organisation bewegen.

63) H. Kissinger, a. a. O., S. 7.

scheinlichkeit, dass die Zerstörung der feindlichen Vergeltungsstreitkräfte vor Auslösung des Gegenschlages erreicht werden kann, wird durch die Mobilhaltung dieser Streitkräfte auf U-Booten und bald auch auf Satelliten, die die Erde umkreisen, immer geringer. Das sogenannte Patt bedeutet hingegen keinen stabilen Zustand und ist auch kein sicherer Friedensgarant.

- Das Patt veranlasst die gegnerischen Parteien, bestehende Konflikte auf andere Ebenen zu verlagern (begrenzte Kriege, wirtschaftliche und psychologische Kriege). Aus diesem Grunde ist in Zukunft mit grösserer Wahrscheinlichkeit als in der Vergangenheit mit begrenzten Konflikten zu rechnen ⁶⁴.
- Beim Begriff „begrenzter Krieg“ handelt es sich noch nicht um eine genau umrissene Vorstellung. Die Wahrscheinlichkeit, dass regional begrenzte militärische Auseinandersetzungen nicht bloss mit konventionellen, sondern auch mit Atomwaffen geringerer Sprengkraft geführt werden, wächst trotz des damit verbundenen grösseren Risikos, weil immer mehr Länder in den Besitz von Kernwaffen gelangen werden.
- Wenn ein begrenzter Krieg (ganz speziell ein mit Atomwaffen geführter) „Erfolg“ haben soll, so muss unbedingt eine Reihe von „Spielregeln“ eingehalten werden, damit der Konflikt nicht in eine totale Katastrophe ausartet. Ein Sieg ist immer nur begrenzt (ebenso die Niederlage) und bedeutet keine endgültige Lösung.
- Mit zunehmender Verbreitung der Kernwaffen wächst die Gefahr, dass die heute stärkste Abschreckung gegen den totalen Krieg, die Furcht vor der gegenseitigen Vernichtung, an Wirkung verliert, wenn nämlich weniger verantwortungsbewusste Staaten in den Besitz solcher Waffen gelangen.
- Im Atomzeitalter kann selbst die beste Strategie nur eine relative Sicherheit gewähren; denn das „Warten auf Gewissheit kommt der Verurteilung zur Tatenlosigkeit“ ⁶⁵ gleich. Die Gefahr, dass aus einem Missverständnis oder Irrtum ungewollt ein thermonuklearer Krieg entsteht, ist gross. Ebenfalls gross ist die Gefahr, dass in einem begrenzten Krieg die verlierende Seite immer etwas stärkere Kernwaffen einsetzt, wenn solche einmal zum Einsatz gelangt sind.

Über die wirtschaftliche Kriegführung unter diesen Bedingungen lässt sich in diesem allgemeinen Teil leider nichts sagen, da zu diesem Problem bis jetzt noch keine grundsätzlichen theoretischen Abhandlungen vorliegen ⁶⁶. Gegenwärtig scheint sich allerdings die wirtschaftliche Seite des Ost-West-Konfliktes v. a. auf der Ebene der Entwicklungshilfe zu vollziehen. Es ist aber sehr wohl möglich, dass sich die Auseinandersetzungen schon sehr bald auch auf die Rohstoffversorgung Europas ausdehnen, das im Gegensatz zu den USA und der Sowjetunion kein eigenes Erdöl, keine eigenen Nichteisenmetalle und chemischen Grundstoffe und v. a. kein Uran besitzt. Falls es der Sowjetunion

64) O. Morgenstern, a. a. O., S. 142.

65) H. Kissinger, a. a. O., S. 162.

66) Am ehesten befasst sich noch mit dem hier aufgeworfenen Thema das allerdings bereits 1945 erschienene Buch von A. Hirschmann: „National Power and the Structure of Foreign Trade“, das hingegen der neuesten Entwicklung natürlich nicht Rechnung trägt.

oder China in den nächsten Jahren gelingen sollte, mehrere rohstoffreiche Staaten Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas unter ihre Kontrolle oder zumindest in ihre Einflussphäre zu ziehen — worauf ihre ganze Entwicklungshilfe schlussendlich abzielt —, so wären die Perspektiven Europas für seine zukünftige Rohstoffversorgung jedenfalls alles andere als verheissungsvoll. Um so mehr drängt sich auch von diesem Gesichtspunkt aus eine möglichst weitgehende Integration auf, um einem allfälligen Druck besser entgegenzutreten zu können.

Versucht man, aus diesem Abschnitt einige Schlussfolgerungen für die Schweiz zu ziehen, so kommt man etwa zu folgendem Ergebnis:

1. Es ist gefährlich, aus gemachten Erfahrungen Parallelen für die Zukunft zu entwickeln. Die Geschichte wiederholt sich nicht. Die Chancen, sich aus einem begrenzten Krieg heraushalten zu können, sind wegen der Gefahr einer Ausweitung in einen totalen Krieg, der auch die Neutralen nicht verschont, geringer geworden.
2. Besonders gross wäre diese Gefahr im Falle eines europäischen Konfliktes, in den auf Grund ihrer vertraglichen Verpflichtungen auch die beiden Weltmächte USA und Russland hineingezogen würden und in dem mit sozusagen an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit auch Atomwaffen zum Einsatz kämen. Auch wenn sich unser Land im günstigsten Falle noch aus dem unmittelbaren Kriegsgeschehen heraushalten könnte, so würde es doch kaum vor der radioaktiven Verseuchung verschont, die immer noch so stark sein könnte, dass sie die ganzen Ernten verseucht. Damit wäre aber z. B. auch die Vorstellung einer autarken Landwirtschaftspolitik weitgehend illusorisch.
3. Die weit wahrscheinlicheren aussereuropäischen Konflikte, bei denen ebenfalls die Gefahr der Ausdehnung in einen totalen Krieg besteht, dürften für Europa wegen der zunehmenden Rohstoffabhängigkeit von überseeischen Gebieten v. a. wirtschaftliche Konsequenzen haben. Von einer Unterbindung der Rohstoffversorgung — sei es aus Gründen kriegerischer Auseinandersetzungen in den Lieferantenländern, sei es infolge einer gegen Europa verhängten Wirtschaftsblockade — würde die Schweiz genauso hart betroffen werden wie jeder andere nicht-neutrale europäische Staat.

Zweiter Teil

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland auf den Gütermärkten. Struktur und Bedeutung des Aussenhandels

I. Allgemeiner Überblick

a) Ein internationaler Vergleich

Die Ausführungen des ersten Teiles lassen sich mit den Worten des Schweizer Sozialökonomen W. Rappard nochmals wie folgt kurz zusammenfassen: „Plus un pays est petit . . . , plus un pays est peuplé . . . , plus un pays est privé de ressources naturelles . . . plus le marché du monde a d'importance pour lui. Plus enfin, un petit pays, à population dense et à sous-sol et sol pauvres, connaît de prospérité, et plus il devra cette prospérité à ses relations économiques avec le monde extérieur“ ¹. In den beiden nachfolgenden Tabellen findet sich eine weitgehende Bestätigung dieser Zusammenhänge.

Tabelle 1

Vergleich einiger wichtiger Daten in verschiedenen Ländern (1962) ²

Land	Fläche (qkm)	Bevölkerungs- dichte		Eigene Rohstoffe ³
		Mio.	Einw./qkm	
Schweiz	41 300	5,6	138	—
Deutschland	248 500	54,8	220	Stein- und Braunkohle
Frankreich	547 000	47,0	86	Erdgas, Kohle, Eisenerz
Italien	301 200	50,2	167	Erdgas
Belg./Luxemburg	33 100	9,5	302	Steinkohle, Eisenerz
Niederlande	33 600	11,8	351	Steinkohle, Erdgas
Österreich	83 800	7,1	85	Erdöl, Erze
Schweden	449 800	7,6	17	Eisenerz, Holz
Norwegen	324 200	3,6	11	Eisenerz, Holz
Dänemark	43 000	4,7	108	—
Finnland	337 000	4,5	13	Holz
Grossbritannien	244 000	52,4	219	Kohle, Eisenerz

¹) W. Rappard, *La Suisse et le marché du monde*, 1945, in: *Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft*, St. Gallen, S. 35.

²) Quelle: Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1964.

Tabelle 2

*Nettovolks-einkommen, Importe und Exporte einiger Länder (1962)*⁴

Land	Nettovolks- einkommen *	Importe *	Exporte *	Import/ Einw. Fr.	Export/ Einw. Fr.
Schweiz	38,7	13,0	9,6	2 340	1 730
Deutschland	272	49,1	52,9	940	1 090
Frankreich	271	37,1	36,3	695	680
Italien	19 423	3 785	2 916	450	400
Belg./Lux.	532	228	216	2 040	1 950
Niederlande	38,7	19,4	16,6	1 960	1 680
Österreich	143	40,3	32,9	945	770
Schweden	66,3	16,1	15,1	1 780	1 670
Norwegen	28,6	11,9	6,9	1 970	1 160
Dänemark	40,7	14,7	11,5	1 980	1 470
Finnland	13,7	3,9	3,5	1 180	1 000
Grossbritannien	22,8	4,5	3,8	1 020	860
USA	450	16,3	21,4	410	490

*) In Mrd. Landeswährung.

Nicht zum Ausdruck kommt in diesen Angaben der im Verhältnis zu den meisten übrigen Staaten grössere Anteil des völlig unproduktiven und unbewohnbaren Bodens an der Gesamtfläche der Schweiz sowie der sich ungünstig auswirkende Nachteil der Binnenlage.

b) Die Entwicklung zu den heutigen Verhältnissen

Gegenwärtig bezieht die Schweiz rund ein Drittel ihres Verbrauchs- und Investitionsgüterbedarfes aus dem Ausland und exportiert einen gleichen Anteil der eigenen Produktion, inklusive Dienstleistungen, ins Ausland. In Tabelle 3 ist die Entwicklung der Import- und Exportwerte pro Einwohner wiedergegeben. Die reale Zunahme ist allerdings wegen der anhaltenden Inflationstendenzen geringer. Aus Tabelle 2, die den Exporterlös und die Importeinnahmen pro Einwohner als Mass für die wirtschaftliche Verflechtung in einer internationalen Gegenüberstellung zeigt, geht hervor, dass die Schweiz an vorderster Stelle steht. Da unser Land relativ bedeutend grössere unsichtbare Exporte verzeichnet als die meisten andern Staaten, würde es bei einem Vergleich, der auch diese Posten berücksichtigt, nicht nur bei den Importen, sondern auch bei den Exporten an der Spitze stehen.

3) Fasst man den Begriff „Rohstoff“ in einem weiteren Sinne auf, so kann man auch die Hochseefischerei zur Rohstoffgewinnung rechnen, die für viele Länder mit Meeresanschluss von grosser Bedeutung ist (z. B. Dänemark, Norwegen).

4) Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland.

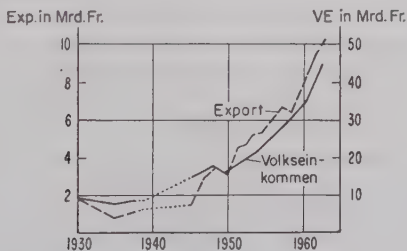
Tabelle 3

*Die Entwicklung der Importeinnahmen und Exportausgaben der Schweiz
pro Einwohner (ohne unsichtbare Exporte) in Fr. ⁵*

Jahr	Import/Einw.	Export/Einw.
1910	467	320
1918	619	506
1929	679	522
1938	384	314
1950	975	814
1960	1 793	1 511
1963	2 420	1 820

Die Kleinheit des Binnenmarktes, der bei zunehmender Auslandverflechtung immer weniger in der Lage war, Rückschläge auf den ausländischen Absatzgebieten zu kompensieren, und die Tatsache, dass auf den Weltmärkten eine viel härtere Konkurrenz als im Inland herrscht und staatliche Schutzmassnahmen ausgeschlossen sind, liessen die Exportindustrien die produktivsten Unternehmen des Landes werden, weshalb heute die Grossindustrien in den meisten Fällen mit den Exportindustrien identisch sind ⁶. Der „Export wurde zum dynamischen Element der schweizerischen Volkswirtschaft“ ⁷, zu dessen Verlauf Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in sehr enger Beziehung stehen. Da der Export die Devisen für den Import derjenigen Produkte verschaffen muss, die das Land nicht selbst besitzt oder herstellen kann, ist die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie auf den ausländischen Absatzmärkten eine ganz entscheidende Voraussetzung zur Sicherung und Förderung des erreichten Wohlstandes. Die schweizerische Exportwirtschaft stützt sich heute noch wie in den vergangenen Jahrzehnten auf vier Hauptindustrien: die

Abb. 1: Die Entwicklung des Exports und des Volkseinkommens



5) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

6) P. Ullrich, Der Standort der schweizerischen Industrie, Basel 1951, S. 5.

7) Ch. Gasser/F. Kneschaurek, Die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrien in der Nachkriegszeit, 1956, in: Aussenwirtschaft, Heft I, S. 20.

Tabelle 4

*Der prozentuale Anteil des Exportes an der Gesamtproduktion
in den wichtigsten Branchen der Exportindustrie ⁸*

Stickereiindustrie	ca. 95 %	144,6 Mio. Fr. *
Farbstoffindustrie	ca. 95 %	503,4 Mio. Fr.
Pharmazeutische Industrie	ca. 95 %	438,6 Mio. Fr.
Uhrenindustrie	ca. 95 %	1 497,8 Mio. Fr.
Textilmaschinenindustrie	ca. 90 %	683,5 Mio. Fr.
Werkzeugmaschinenindustrie	ca. 80 %	388,5 Mio. Fr.
Elektrische Maschinen und Apparate	ca. 75 %	592,0 Mio. Fr.
Seidenindustrie inkl. Kunstfasergewebe	ca. 70 %	141,6 Mio. Fr.
*) Exportwerte von 1963.		

Maschinenindustrie, mit dem Schwergewicht auf der Herstellung nichtelektrischer Maschinen, die Uhrenindustrie, die chemische Industrie, die sich auf die Produktion von Pharmazeutika, Farbstoffen und Synthetika konzentriert, sowie die Textilindustrie, die, wie Tabelle 4 zeigt, 70 % bis 95 % ihrer Produktion exportieren.

II. Die schweizerische Exportstruktur und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft

a) Die Exportstruktur

Da die Schweiz aus den bekannten Gründen sich ganz auf den Export von Fabrikaten stützen muss, bringt eine Aufgliederung der Ausfuhr nach der traditionellen Dreiteilung in „Rohstoffe“, „Nahrungs- und Futtermittel“ und „Fabrikate“ keine sehr aufschlussreichen Ergebnisse zutage. Der Anteil der Fabrikateausfuhr am Gesamtexport betrug, wie aus Tabelle 5 hervorgeht, immer 75 bis 95 %. Andererseits kann die sehr viel interessantere Frage, in welchem Umfange die Importe als Inputs in die Exportindustrien eingehen und wie sie sich auf die verschiedenen Branchen verteilen, wegen der ungenügenden und fehlenden statistischen Unterlagen nicht beantwortet werden. Aber nicht nur bei den Fabrikaten, sondern auch bei der sogenannten „Rohstoff-“ und Nahrungsmittelausfuhr handelt es sich nämlich nur zum Teil um den Export „ureigenster“ Produkte; denn die „Rohstoffausfuhr“ besteht sozusagen vollständig aus dem Reexport von Schrott und Abfallprodukten, und die Nahrungsmittelexporte bestehen weitgehend aus Milchprodukten und anderen Erzeugnissen, zu deren Herstellung Zucker oder Kakao, also Importe, benötigt werden (v. a. für Schokolade und Kondensmilch). Die einzige Ausnahme von Bedeutung bildet dabei der Käse. Rund die Hälfte der Nahrungsmittelexporte entfällt auf Milch- und Molkereiprodukte.

8) Diese Angaben beruhen auf Schätzungen des Jahres 1955 (vgl. Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, 1955, Bemerkungen zu den einzelnen Industrien).

Tabelle 5

*Die schweizerische Exportstruktur*⁹

Jahr	Fabrikate		Rohstoffe		Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
1900	644	77,0	88	10,5	105	12,5
1913	1 027	74,6	146	10,6	204	14,8
1917	1 880	80,9	246	10,6	197	8,5
1929	1 710	81,6	173	8,2	214	10,2
1938	1 152	87,5	86	6,5	79	6,0
1945	1 431	97,1	34	2,3	9	0,6
1950	3 605	92,2	164	4,2	144	3,6
1963	9 362	89,7	638	6,1	442	4,2

Tabelle 6

*Die Entwicklung des prozentualen Anteils der Hauptindustrien
am gesamtschweizerischen Export*¹⁰

	1913	1929	1938	1949	1959	1963
Textil	39 %	30 %	16 %	14 %	11 %	11 %
Uhren	13 %	15 %	18 %	20 %	15 %	14 %
Maschinen *	9 %	16 %	22 %	29 %	32 %	34 %
Chemie	5 %	8 %	15 %	15 %	17 %	19 %
Zusammen	66 %	69 %	71 %	78 %	75 %	78 %

* Inkl. Apparate, Instrumente und Fahrzeuge.

Im vorangehenden Kapitel ist bereits auf die unterschiedliche Entwicklung und deren Ursachen in den wichtigsten Branchen der schweizerischen Exportwirtschaft hingewiesen worden. Dieser Prozess lässt sich kurz wie folgt zusammenfassen (vgl. hierzu Tabelle 6): Die Textilindustrie hat ihre einstige Vormachtstellung an die Maschinenindustrie abtreten müssen und hat zudem noch gegenüber der vordringenden chemischen Industrie Boden verloren. Heute befindet sich die Textilindustrie auf dem letzten Platz, wobei sie seit einiger Zeit ihren Anteil mit rund 11 % konstant halten kann. Der Beitrag der Uhrenindustrie an die Exporteinnahmen hat sich nach dem im Zweiten Weltkrieg erreichten Höchststand wieder beinahe auf das Niveau der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg gesenkt. Insgesamt ist der Anteil der vier Hauptindustrien am Gesamtexport in den letzten fünfzig Jahren ständig gewachsen (s. Tabelle 6). Die strukturellen Verlagerungen innerhalb der verschiedenen Branchen der einzelnen Industrien kommen in Tabelle 7 a und 7 b zum Ausdruck:

9) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

10) Berechnet aus den Angaben des Schweizerischen Statistischen Jahrbuches.

Tabelle 7a

*Die Entwicklung der Exportwerte einiger wichtiger Branchen
(in Mio. Fr.)*¹¹

	1913	1929	1938	1949	1959
Textilindustrie					
Seidenstoffe	107	164	31	84	116
Kunstseide	5	38	20	56	118
Baumwollgarne	17	50	24	51	66
Baumwollgewebe	37	99	62	104	171
Stickereien	210	89	26	62	121
Uhrenindustrie	183	307	241	703	1 125
Maschinenindustrie					
Maschinen	100	242	207	781	1 694
Instrumente und Apparate	16	68	57	224	554
Fahrzeuge	16	24	31	40	65
Metallindustrie					
Kupfer, Messing	14	41	23	30	89
Eisen-, Stahlwaren	21	39	43	82	167
Aluminiumwaren	14	56	73	52	128
Chemische Industrie					
Pharmazeutische Produkte	10	38	49	198	624
Farben	30	86	84	223	375
Parfümerie, Seife	6	16	15	32	80
Übrige chemische Produkte	19	34	51	88	268

Tabelle 7b

*Die Entwicklung der Exportwerte einiger wichtiger Branchen
nach der neuen Nomenklatur des Zolltarifes von 1960 (in Mio. Fr.)*¹²

	1960	1963
Textilindustrie	985	1 122
Kunstfasern und -garne	168	239
Baumwollgewebe	172	143
Seiden- und Kunstfasergewebe	128	142
Stickereien	130	145
Baumwollgarne	67	50
Metallindustrie	4 361	5 599
Nichtelektrische Maschinen	1 819	2 441
Elektrische Maschinen	455	592
Chemische Industrie	1 561	2 011
Pharmazeutische Erzeugnisse	355	439
Chemikalien	734	987
Synthetische Farbstoffe	419	503
Riechstoffe und Kosmetika	53	82
Instrumente und Apparate	325	466
Uhren	1 259	1 498

b) Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie

Es geht aus den bisherigen Ausführungen und statistischen Angaben bereits sehr deutlich hervor, wieviel für unsere Volkswirtschaft von der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie auf den Auslandsmärkten abhängt. „Unter Konkurrenzfähigkeit verstehen wir die Absatzfähigkeit der eigenen Produkte auf dem Markt, die in entscheidendem Masse durch die Preise der angebotenen Produkte, verglichen mit denjenigen der Konkurrenz, bestimmt wird“¹³. Die Preisbildung hängt nun wiederum in hohem Masse von der Produktivitätsentwicklung ab. In der Vergangenheit haben in der Schweiz v. a. drei wesentliche Umstände einen günstigen Einfluss auf die gesamte Produktivitätsentwicklung ausgeübt und somit auch eine vorteilhafte Preisbildung ermöglicht. Erstens hat die Tatsache, dass die Schweiz seit über 150 Jahren von Kriegen und Zerstörungen verschont geblieben ist, nicht nur eine kontinuierliche Produktivitätsentwicklung erlaubt, sondern unserem Lande immer wieder erhebliche Produktivitätsvorsprünge gegenüber kriegsführenden und kriegsgeschädigten Staaten verschafft. Besonders gestärkt wurde dadurch die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüber Deutschland als dem schärfsten Rivalen auf praktisch allen Absatzmärkten. Da Deutschland erst 1951 wieder das Produktivitätsniveau von 1938 erreichte¹⁴ und die schweizerische Industrie in ihrer Produktivitätsentwicklung in den Fünfzigerjahren nicht hinter derjenigen des Auslandes zurückblieb, konnte unsere Exportwirtschaft noch lange von diesem Vorsprung zehren. Als zweite wichtige Ursache der günstigen Produktivitätsentwicklung ist die innenpolitische Stabilität zu nennen. Mit Ausnahme des Generalstreiks von 1919 blieb der Friede zwischen den Sozialpartnern erhalten, wodurch das Land vor den grossen wirtschaftlichen Schäden von Aussperrungen und Streiks bewahrt wurde. Schliesslich kommt als dritter bedeutender Faktor der hohe Industrialisierungsgrad unserer Wirtschaft hinzu. Da erfahrungsgemäss der industrielle Sektor die grössten Produktivitätsfortschritte aufweist, ist die Produktivitätszuwachsrate der gesamten Volkswirtschaft um so höher, je grösser der Anteil der Industrie ist.

Diese Umstände allein vermögen heute jedoch die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie allein nicht mehr zu garantieren. Wie die theoretische Analyse des ersten Teiles deutlich gezeigt hat, kommt in der gegenwärtigen Epoche des raschen wirtschaftlichen Wachstums und des enormen technischen Fortschrittes noch eine ganz entscheidende weitere Bedingung hinzu. Will eine kleine Volkswirtschaft auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig bleiben, so ist sie gezwungen, sich fortwährend mehr zu spezialisieren,

11) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

12) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch. — Durch die Einführung der neuen Nomenklatur wurden die Vergleichsmöglichkeiten mit früher weitgehend gestört. Dies gilt v. a. für den chemischen Sektor.

13) Ch. Gasser/F. Kneschaurek, a. a. O., S. 21.

14) Ch. Gasser/F. Kneschaurek, a. a. O., S. 36.

d. h. ihr Produktions- und Angebotssortiment zu verkleinern und zu modernisieren und sich auf die Erzeugung einiger weniger, hochqualifizierter Güter zu konzentrieren, die möglichst preisunempfindlich sind und überall nachgefragt, aber nicht überall in gleicher Art und Qualität hergestellt werden.

Diese Voraussetzungen sind in der Schweiz jedoch nur teilweise erfüllt. Verschiedene Exportprodukte haben einen ausgesprochenen Luxuscharakter. Sie weisen eine sehr elastische Nachfrage auf und reagieren empfindlich auf Preisänderungen. (Vgl. Abschnitte über Uhren- und Textilindustrie.) Nach dem Zweiten Weltkrieg sind viele schweizerische Exportprodukte vom Ausland als „non essentials“ deklariert und vom Markte ferngehalten worden. Betrachtet man die Entwicklung der Mengen- und Preisindizes unserer wichtigsten Exporterzeugnisse im Verlauf der letzten Jahre (vgl. Abb. 2), so ergibt sich eine erstaunlich weitgehend gegenläufige Bewegung, d. h. eine recht erhebliche Preisempfindlichkeit. Die Nachfrage reagiert bereits auf geringfügige Preisänderungen und scheint sich offensichtlich nach den preisgünstigsten Ländern auszurichten. Diejenigen Branchen, die ihre Preise zu senken vermochten, verzeichneten die stärkste Zunahme der Exportmengen. Zu Preissenkungen kann es nun aber aus ganz verschiedenen Gründen kommen. Einmal kann ein Unternehmen durch den Konkurrenzdruck gezwungen werden, seine Preise sogar unter Inkaufnahme von Verlusten senken zu müssen, wenn es seine Position auf dem Absatzmarkt aufrechterhalten will. Andererseits kann aber ein Preisabschlag oder ein verhältnismässig langsamerer Preisanstieg auch dank einer gegenüber der Konkurrenz günstigeren Kostenentwicklung oder einem grösseren Produktivitätsfortschritt ermöglicht werden. Im ersten Fall handelt es sich dabei eindeutig um ein Zeichen der Schwäche. Auf die Dauer ist eine solche Preispolitik heute jedoch undenkbar, es sei denn, der Staat gewähre dieser Industrie Exportkredite oder Subventionen. Preissenkungen, die durch Produktivitätssteigerungen verursacht werden, stärken dagegen zweifellos die Stellung einer Exportindustrie ganz erheblich. Sie dürften sich aber fast ausschliesslich auf solche Betriebe beschränken, welche vom technischen Fortschritt profitieren und stark rationalisieren können. — Betrachtet man die Entwicklung des Preisindex für die Fabrikateexporte, der praktisch mit demjenigen der Gesamtausfuhr identisch ist, so zeigt sich in den ganzen Fünfzigerjahren eine erstaunliche Stabilität, während gleichzeitig der Preisindex für die Fabrikateimporte angestiegen ist. Seit 1960 klettert nun aber der Preisindex der Exporte plötzlich in die Höhe, und zwar noch rascher als derjenige der Importe (vgl. Tabelle 8). Bei den Konsumgütern stieg der Exportpreisindex (1961 = 100) von 99 im Jahre 1960 auf 106 im Jahre 1963 und bei den Investitionsgütern gar von 98 auf 111 im selben Zeitraum.

Diese Entwicklung ist nun kaum allein mit dem Nachfrageboom zu erklären — der zweifellos eine Rolle spielte, der aber auch schon in den vorangehenden Fünfzigerjahren recht beträchtlich war —, sondern muss vielmehr auch als deutliches Symptom dafür verstanden werden, dass die Periode vorbei ist, in der die Schweiz von ihrem Produktivitätsvorsprung zehren konnte und dank der zusätzlichen Möglichkeit, billige Arbeitskräfte aus dem Ausland zu „importieren“, die Exportpreise ohne Druck auf Löhne und Gewinne tief-

Tabelle 8

*Die Entwicklung des Preisindex der Fabrikateexporte und Importe*¹⁵
(1949 = 100)

Jahr	Export	Import	Jahr	Export	Import
1949	100	100	1955	93	99
1950	95	89	1956	93	101
1951	100	103	1957	95	104
1952	100	104	1958	96	105
1953	97	101	1959	93	103
1954	96	98			

*Neuer Aussenhandelspreisindex (1961 = 100)*¹⁶

	1960	1961	1962	1963
Importe (total)	100	100	101	104
Exporte (total)	98	100	103	107

zuhalten vermochte. Neben dem zunehmenden Mangel an Arbeitskräften, der sich in einem starken Lohnanstieg äussert, sind v. a. noch die ungenügende Rationalisierung der Betriebe und die unzureichende Modernisierung des Produktionssortimentes als die Hauptursachen dieser Entwicklung zu nennen.

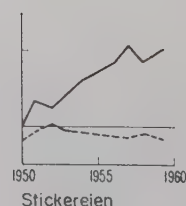
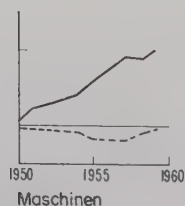
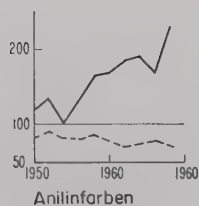
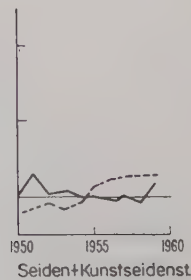
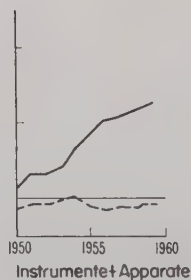
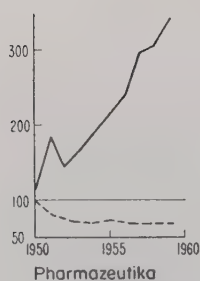
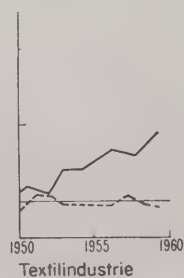
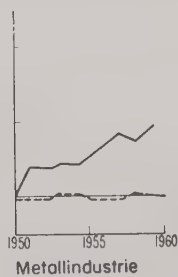
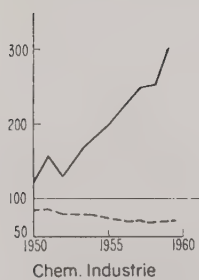
In einer Epoche anhaltender Hochkonjunktur, wie wir sie seit Jahren zu verzeichnen haben, ist die Nachfrage im allgemeinen relativ weniger preismempfindlich, und es können sich auch unrationell arbeitende Betriebe am Leben erhalten; die Folgen der genannten Unterlassungen machen sich in einer solchen Phase nicht sofort und auch nicht allzu stark bemerkbar. Ernsthaft aktuell wurde die Frage der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft jedoch mit dem Inkrafttreten des Römervertrages und dem Wirksamwerden des gemeinsamen EWG-Aussentarifses, der die Stellung mancher Exportindustrie zu erschüttern droht. Viele schweizerische Unternehmen sehen sich wie diejenigen der übrigen Drittstaaten auf dem EWG-Markt plötzlich einer stärkeren Konkurrenz der EWG-Firmen gegenüber und fühlen sich durch die Zollbelastung diskriminiert. Die schwächeren dürften sogar bald wegen Wettbewerbsunfähigkeit vom Markte verdrängt werden. Dieser sogenannte „Diskriminierungseffekt“¹⁷ des EWG-Aussentarifses stellt nun seit einiger Zeit den geeigneten Sündenbock dar, dem alle Schuld an den wachsenden Schwierig-

15) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1959/60, S. 210.

16) Schweizerische Handelsstatistik 1963, 2. Teil.

17) Salin weist in seinem Aufsatz „Kerneuropa und die Freihandelszone“ (Recht und Staat, Heft 227, Tübingen 1960) darauf hin, dass das, was heute als „Diskriminierung“ bezeichnet werde, keine neue Erscheinung, sondern so alt wie die Zölle selbst sei. Im 19. Jahrhundert hatten die verschiedenen nationalen Zusammenschlüsse zu Bundes- oder Einheitsstaaten zur Folge, dass Waren des Zolleinschlussgebietes günstiger auf dem gemeinsamen Markt gestellt waren als die Produkte der nicht einbezogenen Länder. „Aber kein Mensch hat über „Diskriminierung“ gejammert; denn man war gewohnt, sich wechselnden Marktsituationen anzupassen“ (S. 33).

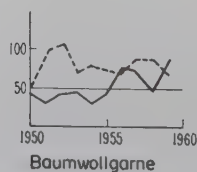
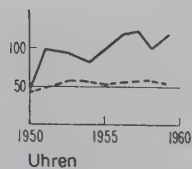
Abb. 2: Mengen- und Preisindices des schweizerischen Exportes



Basis: 1949=100

Quelle:
Handelsstatistik II. Teil
des entsprechenden
Jahrganges.

— Mengen
- - - Preise



keiten der schweizerischen Exportindustrie in die Schuhe geschoben werden kann. Es wäre jedoch eine grosse Selbsttäuschung und ein kaum so schnell wieder gutzumachender Fehler, diesen Umstand allein für die abnehmende Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie verantwortlich zu machen. Dem „Diskriminierungseffekt“ kommt nämlich bei weitem nicht jene Bedeutung zu, die ihm gewöhnlich beigemessen wird, und es ist falsch, wenn man ihn einfach mit der Höhe des gemeinsamen Zolltarifes der EWG gleichsetzt. Zölle bestanden in den einzelnen Mitgliedstaaten der EWG ja schon vor deren Gründung. Für die „Diskriminierung“ ist deshalb nur die Differenz zwischen den alten nationalen Tarifen und dem neuen Gemeinschaftstarif massgebend. In einigen Fällen, wenn auch nicht bei den Hauptprodukten unserer Exporte, ergibt sich nun sogar eine Verbesserung gegenüber früher, d. h. es erfolgt eine Zollsenkung¹⁸. Zudem besteht eine Benachteiligung ja nur gegenüber den Produzenten innerhalb der EWG, nicht aber gegenüber allen übrigen Drittstaaten, die ebenfalls von den höheren Zöllen betroffen werden. Im Durchschnitt wird die Höhe der EWG-Aussenzölle bei den Fabrikaten nach Ablauf der Übergangsperiode etwa 13 % betragen. „Im Vergleich zum gemeinsamen Zollniveau von 13 % betrugen die nationalen Durchschnittsbelastungen der Industrieprodukte vor der Integration in der Benelux etwa 8 %, in Deutschland rund 12 %, in Italien 18 % und in Frankreich rund 19 %. Folglich wird die Diskriminierung schweizerischer Fabrikate gegenüber der Inlandsproduktion in der Benelux durchschnittlich 5 % erreichen, in Deutschland 1 %; in Italien wird dagegen eine „Antidiskriminierung“, also eine Besserstellung unserer Erzeugnisse um durchschnittlich 5 %, in Frankreich sogar um 6 % stattfinden¹⁹.

Wir können somit festhalten, dass erstens der „Diskriminierungseffekt“ stark übertrieben wird und dass zweitens durch diese ungerechtfertigte Überbetonung andere, für die Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit wesentlich bedeutungsvollere Faktoren verdeckt werden. Langfristig gesehen ist nämlich gerade bei der EWG die Entwicklung der Nachfrage viel wichtiger als der durch einmalige Zollerhöhung bedingte „Diskriminierungseffekt“. Sehr viel hängt davon ab, ob es den schweizerischen Exporteuren gelingt, den Wünschen, dem Bedarf und dem Geschmack der Konsumenten und Investoren im Gemeinsamen Markt besser zu entsprechen als die EWG-Produzenten. Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft ist demnach nicht in erster Linie von der „äusseren“, sondern eindeutig von der „inneren Front“ her bedroht. Die wirkliche Gefahr für unsere Volkswirtschaft liegt in der nächsten Zukunft nicht in den EWG-Zöllen, sondern in der ungenügenden Rationalisierung²⁰ und Anpassung des Produktionssortimentes an die heutigen Verhältnisse. Zur Modernisierung des Angebotssortimentes gehört nun aber

18) Bei den Webstühlen beispielsweise verbessert sich die Wettbewerbslage gegenüber der französischen Inlandkonkurrenz um 6 % (vgl. 19).

19) A. Nydegger, EWG-Zolldiskriminierungen und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie, 1964, in: Wirtschaftsrevue Nr. 48/49, 1964, S. 10 (Nr. 48).

nicht nur die Aufnahme neuer Produkte in den Erzeugungsprozess, sondern ebenso sehr die Ausschaltung solcher Güter, die nicht mehr rationell und zu konkurrenzfähigen Bedingungen hergestellt werden können und deshalb wesentlich zur Kostensteigerung und zur Verschärfung des Mangels an Arbeitskräften beitragen. Die Bereinigung hat deshalb streng nach rein ökonomischen Gesichtspunkten zu erfolgen. Die Produktion eines Gutes darf nicht etwa nur deswegen aufrechterhalten werden, weil dieser Branche in der Vergangenheit einmal eine mehr oder weniger grosse Bedeutung für die Exportwirtschaft zugekommen ist. Ein derartiger Konservierungsgeist kann mit seinem Festhalten an einem veralteten Produktionssortiment die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft an den technischen Fortschritt und an die sich rasch verändernden Verhältnisse schwer beeinträchtigen oder gar den Angleichungsprozess verunmöglichen.

Von der Gefahr, allmählich zu viele „Ladenhüter“ im Exportsortiment aufzuweisen, ist heute auch die Schweiz bedroht. Vergleichen wir die Exportstruktur der schweizerischen Maschinenindustrie, die als wichtigster Exportzweig mit über einem Drittel an der gesamten Güterausfuhr partizipiert, mit der Exportstruktur der ebenfalls starken Maschinenindustrie in Schweden und Deutschland, so zeigt sich, dass in Schweden 70 % des Maschinenexportes auf die rasch expandierenden Branchen entfallen und in Deutschland sogar beinahe 80 %, während der Anteil der entsprechenden Branchen in der Schweiz bloss knapp 50 % beträgt. „Zum gleichen Resultat gelangt man, wenn man nicht nur die Maschinen- und Apparateindustrie in die Rechnung einbezieht, sondern auch die übrigen Wirtschaftszweige“²¹. Zu den überdurchschnittlich expandierenden Branchen gehören die Elektro- und Werkzeugmaschinenindustrie, während die Uhren- und Textilindustrie in der relativ langsam wachsenden Gruppe zu finden sind.

Im Bereich der Maschinenindustrie liegt die Schweiz bei den heute führenden Zweigen der Atom- und Baumaschinenindustrie sowie bei den Maschinen und Apparaten der Petrowirtschaft und des Transportsektors stark im Hintertreffen. Als Ganzes betrachtet steht unsere Maschinenindustrie heute nicht mehr an der Spitze des technischen Fortschritts.

Von der Rationalisierung allein, ohne gleichzeitige Modernisierung des Angebotssortimentes, kann deshalb keine befriedigende Lösung des Problems der Wettbewerbsfähigkeit unserer Exportindustrie erwartet werden; und dies um so weniger, als der Zwang zur Rationalisierung auch bei der Konkurrenz in den übrigen Ländern, insbesondere der EWG, besteht, wo die Chancen und Möglichkeiten sogar noch bedeutend grösser sind.

20) Allzulange wurden Rationalisierungsmassnahmen vernachlässigt und nur Erweiterungsinvestitionen durchgeführt.

21) A. Nydegger, a. a. O., S. 10 (Nr. 49). — Die Klassifikation der einzelnen Branchen der Maschinenindustrie nach ihrem Expansionsgrad erfolgte in der Reihenfolge der Importzunahme der EWG-Länder aus der ganzen Welt im Zeitraum 1954/5 bis 1961/2. Relativ am stärksten war die Zunahme mit 373 % bei den Flugzeugen, gefolgt von den elektrischen Generatoren und Motoren, während die Maschinen für die Metallbearbeitung ohne Werkzeugmaschinen mit 22 % am Ende stehen.

III. Die schweizerische Importstruktur

Zur Güterimportseite ist bedeutend weniger zu sagen als zum Export. Einiges wurde zudem bereits im ersten Teil bei der Behandlung des Autarkieproblems vorweggenommen. Die Ausführungen über die Versorgung mit Rohstoffen und Agrarprodukten haben ergeben, dass die Schweiz wegen des Fehlens einer ausreichenden eigenen Rohstoff- und Agrarbasis unter gar keinen Umständen über eine längere Zeit eine autarkistische Politik verfolgen könnte. Diese starke Auslandabhängigkeit kommt in der Importstruktur (Tab. 9) in einem hohen Anteil der Rohstoff- und Nahrungsmitelefuhren an den Gesamtimporten zum Ausdruck. Wenn dieser Anteil in den letzten Jahrzehnten auch eine rückläufige Tendenz aufwies, so bedeutet dies keineswegs eine Verminderung der Dependenz. Wie ein Blick auf Tabelle 10 zeigt, sind die Rohstoff- und Nahrungsmittelimporte immer noch sehr umfangreich und bleiben weiterhin eine Lebensnotwendigkeit.

In der Entwicklung der Importstruktur spiegelt sich deutlich die zunehmende Integration der Schweiz in den Prozess der internationalen Arbeitsteilung wider, ohne den das rasche wirtschaftliche Wachstum der letzten Jahre in diesem Ausmass überhaupt nicht mehr denkbar gewesen wäre. Wie stark die Fabrikate an der grossen Importzunahme der vergangenen Jahre beteiligt waren, geht aus folgenden Angaben hervor: Der Anteil der Fabrikate an der Mehreinfuhr des Jahres 1961 von total nahezu 2 Mrd. Fr. betrug 74 %, derjenige des Jahres 1962 (Gesamtzuwachs 1,35 Mrd. Fr.) gar 85 %, 1963 machte die Quote noch 62 % der Totalzunahme von ziemlich genau 1 Mrd. Fr. aus, und 1964 partizipierte die Fabrikateimportsteigerung (1,1 Mrd.) an der gesamten Einfuhrzunahme (1,55 Mrd.) mit 71 %. Wegen der sehr unterschiedlichen Preisentwicklung in den drei Hauptwarenkategorien „Fabrikate“, „Rohstoffe“

Tabelle 9

Die Entwicklung der schweizerischen Importstruktur 22

Jahr	Gesamt- importe Mio. Fr.	Nahrungs- und Futtermittel		Rohstoffe		Fabrikate	
		Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
1910	1 745	557	32	610	35	578	33
1918	2 402	639	27	1 091	45	672	28
1929	2 564	709	28	803	31	1 052	41
1938	1 607	446	28	570	35	591	37
1945	1 225	569	46	450	37	206	17
1950	4 536	1 377	31	1 604	35	1 554	34
1955	6 401	1 360	21	2 216	35	2 825	44
1963	13 989	2 133	15	3 647	26	8 209	59
1964	15 541	2 449	16	3 787	24	9 305	60

Tabelle 10

*Die wichtigsten Posten der drei Hauptwarengruppen*²³

	Mio. Fr.		1000 t	
	1961	1963	1961	1963
Rohstoffe				
Chem. Rohstoffe	322	358	429	576
Eisen- und Stahlblech	327	286	483	488
Heizöl	275	515	2 437	4 260
Benzin	183	185	1 151	1 273
Kohle	184	246	2 375	2 964
Legierter Stahl	168	126	72	60
Rohkupfer	151	112	54	39
Rohbaumwolle	149	127	46	40
Rohtabak	105	123	15	17
Stabeisen und -stahl	118	83	212	185
Roheisen und -stahl	105	118	300	370
Rohstoffe für Papierfabrikate	100	77	394	201
Nahrungsmittel				
Südfrüchte	190	233	195	208
Mahlweizen	115	94	316	252
Kaffee	111	116	32	34
Ölsaaten	101	74	125	95
Fasswein	85	117	1 119	1 367 *
Kristallzucker	83	114	228	186
Frischgemüse	79	117	106	114
Frisch- und Gefrierfleisch	80	143	21	35
Fabrikate				
Nichtelektrische Maschinen	1 251	1 646	155	189
Automobile	678	865	118	144 **
Elektrische Maschinen u. Apparate	484	579	39	57
Chemische Erzeugnisse	417	458	269	319
Instrumente und Apparate	225	293	5	6
Eisenröhren	160	137	145	118
Bekleidung (ohne Schuhe)	157	219	—	—

*) 1000 hl,

**) 1000 Stück

und „Nahrungs- und Futtermittel“ stellen die Importwerte jedoch keinen richtigen Gradmesser für die mengenmässige Entwicklung dar. Am augenfälligsten und markantesten tritt diese Erscheinung bei den Erdölprodukten zutage, wo der Preis je importierte Tonne Heizöl von 174 Fr. im Jahr 1952 auf 121 Fr. im Jahre 1963 fiel und derjenige des Benzins im selben Zeitraum von 254 Fr. auf 146 Fr. sank. Während die Importmengen von 351 000 t

23) Schweizerische Handelsstatistik 1963, II. Teil.

auf 1 273 000 t (Benzin) resp. von 662 000 t auf 4 260 000 t (Heizöl) anstiegen, nahmen die entsprechenden Importausgaben bloss von 89 Mio. Fr. auf 185 Mio. Fr. bzw. von 115 Mio. Fr. auf 515 Mio. Fr. zu.

Bei den Nahrungs- und Futtermittelimporten wird die quantitative Zuwachsrate nicht zuletzt durch den physiologischen Umstand relativ rasch begrenzt, dass der Mensch oder das Tier nur eine beschränkte Speisemenge aufnehmen und verdauen kann. Die Entwicklung der Nahrungsmiteleinfuhr ist deshalb besonders eng an die Bevölkerungsentwicklung gebunden; denn der Schwankungsbereich wird auch von unten her eingeeengt, da zur Gesunderhaltung des Körpers eine minimale Ernährung und somit auch eine bestimmte Importmenge unbedingt notwendig ist.

IV. Die schweizerische Handels- und Ertragsbilanz

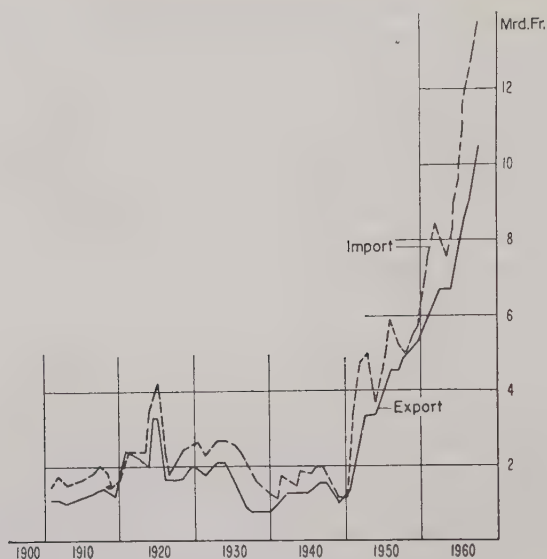
Nach der getrennten Betrachtung der Exporte und Importe soll nun ein kurzer Überblick über die Gesamtentwicklung folgen. Es muss als Kuriosum angesehen werden, wenn in einem Land, das so stark wie die Schweiz wirtschaftlich mit dem Ausland verflochten ist, keine vollständige Zahlungsbilanzstatistik geführt wird. Die Schweiz besitzt zwar bereits seit 1891 statistische Unterlagen, die über den Warenverkehr mit dem Ausland Aufschluss geben; Angaben über die übrigen Posten der Leistungsbilanz werden hingegen erst seit 1954 gemacht, als die „Eidgenössische Kommission für Konjunkturbeobachtung“ ihre Schätzungen und Berechnungen einer gesamten Ertragsbilanz zu veröffentlichen begann. Über die Verhältnisse der früheren Jahre geben bloss einige auf rein privater Basis durchgeführte Untersuchungen Bescheid²⁴. „Was hingegen den dritten Sektor der schweizerischen Aussenwirtschaft anbetrifft, den Kapitalverkehr, so hüllen sich die offiziellen Stellen nach wie vor in Schweigen“²⁵. Man ist deshalb darauf angewiesen, sich — wie auch die internationalen Organisationen es tun müssen — aus den an verschiedenen Stellen zerstreuten Einzelangaben selbst ein Bild von der schweizerischen Kapitalverkehrsbilanz zusammenzustellen.

Da die Importe unseres Landes sehr viel empfindlicher auf konjunkturelle Änderungen reagieren als die Exporte — und somit die Importentwicklung als eigentliches Konjunkturbarometer betrachtet werden kann —, weist auch der Saldo der Handelsbilanz in seiner zeitlichen Entwicklung ganz erhebliche Schwankungen auf. Generell gilt, dass, mit Ausnahme der Jahre 1916, 1945 und 1953, die Bilanz des Warenverkehrs der Schweiz mit dem Ausland passiv, die Ertragsbilanz dagegen in der Regel aktiv ist. Erst die allerletzten Jahre brachten mit ihrer enormen Importzunahme nun auch beträchtliche Ertragsbilanzdefizite. Wie die drei Ausnahmen aktiver Handelsbilanzen und überhaupt

24) Landmann (1924), Bankverein (1925, 1926), Vorort des Handels- und Industrievereins (1927), Kellenberger (1929, 1934, 1935).

25) R. Erbe, Die Schweiz als Drehscheibe des internationalen Kapitalverkehrs, 1956, in: Privat-Kommerzbank, Zürich, S. 14.

Abb. 3: Entwicklung der Handelsbilanz



die allgemeine Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg bestätigen, ist das Defizit in Zeiten der Stagnation oder Rezession verhältnismässig klein, oder es besteht sogar ein Überschuss, während in den Perioden der Hochkonjunktur, in denen insbesondere die Bauwirtschaft und die Maschinenindustrie einen riesigen Importbedarf aufweisen, beträchtliche Passivsalden entstehen.

Jahre mit relativ grossen Handelsbilanzdefiziten, in denen der Export bloss 70—75 % der Importe zu decken vermochte, hat es, wie Tab. 11 zeigt,

Tabelle 11

Exporte in Prozenten der Importe ²⁶

1906	72 %	1926	76 %	1945	120 %
1908	69 %	1928	78 %	1948	69 %
1910	68 %	1930	68 %	1950	86 %
1912	68 %	1932	44 %	1952	91 %
1914	80 %	1934	58 %	1953	102 %
1916	103 %	1936	70 %	1954	94 %
1918	82 %	1938	82 %	1956	82 %
1920	77 %	1940	71 %	1958	91 %
1922	88 %	1942	77 %	1960	84 %
1924	80 %	1944	95 %	1964	74 %

26) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1964.

schon immer gegeben. Solange sich der Devisenbestand jedoch nicht wesentlich verminderte, wurde diesem Phänomen keine allzugrosse Bedeutung beigemessen²⁷. Das Fehlen einer vollständigen Ertragsbilanzstatistik wurde nicht als Lücke oder Nachteil empfunden; denn nach der herrschenden Meinung musste sich die Entwicklung des Saldos der Ertragsbilanz im wechselnden Stand der Währungsreserven widerspiegeln. Nahm der Devisenbestand trotz einem bestehenden Handelsbilanzdefizit zu, so wurde daraus geschlossen, dass die Einkünfte aus den unsichtbaren Exporten grösser waren, als zur Deckung des Handelsbilanzdefizites notwendig gewesen wäre. Andererseits nahm man an, dass sich ein Ertragsbilanzdefizit zwangsläufig in einem Devisenabfluss niederschlagen müsse.

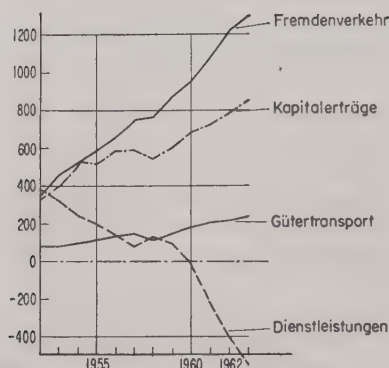
Die Entwicklung der letzten Jahre, für die jetzt auch Angaben über die einzelnen Posten der unsichtbaren Exporte vorliegen, hat nun aber mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass dieser automatische Mechanismus (Ertragsbilanzdefizit — Devisenabfluss — Kontraktionsprozess — Importabnahme) im Falle der Schweiz nicht funktioniert. Die Devisenbestände steigen im Gegenteil trotz wachsenden, passiven Ertragsbilanzsalden weiter an, da, wie eingehend im nächsten Kapitel noch erörtert werden wird, vom Handelsverkehr vollkommen unabhängige, autonome Kapitaltransaktionen von ganz erheblichem Ausmass den Stand der Währungsreserven sehr viel stärker beeinflussen als die Schwankungen der Ertragsbilanz. Diese Situation dürfte aber kaum erstmalig, sondern auch schon früher — wenn auch unerkannt — gegeben gewesen sein. Das einzig Neue besteht heute nur in der statistischen Veröffentlichung und richtigen Diagnostizierung.

In der Periode, für die wir eine vollständige Ertragsbilanz aufstellen können, hat auch der Ertragsbilanzsaldo wie der Handelsbilanzsaldo recht beträchtliche Schwankungen verzeichnet. Mit Ausnahme von 1951 und 1957, als wegen des Koreakrieges resp. der Suezkrise grosse Lagerkäufe durchgeführt wurden, war der Saldo bis 1960 immer aktiv, wobei der Überschuss jedoch das eine Mal bloss 125 Mio. Fr., das andere Mal dagegen über eine Milliarde Franken betrug. Seit 1961 ist nun auch der Ertragsbilanzsaldo ständig passiv, und zwar nahm das Defizit noch von Jahr zu Jahr ganz erheblich zu (s. Tab. 12). Geht man den Ursachen dieser neuesten Entwicklung nach, so ist in erster Linie zwei Umständen Rechnung zu tragen. Erstens ist festzuhalten, dass die Güterexporte im Gegensatz zu den Güterimporten sehr viel schneller auf Schranken stossen. Exporte können nur im Rahmen der Kapazitätsausweitung oder des technischen Fortschrittes vermehrt werden, Importe können dagegen solange ungehemmt anwachsen, als genügend Devisen vorhanden sind und die freien Einfuhrmöglichkeiten nicht beschränkt werden.

Der zweite wichtige Grund ist ein Reflex der Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt und äusserte sich in einem mit dem wachsenden Einstrom ausländischer Arbeitskräfte grösser werdenden Passivsaldo bei den Dienstleistungen (vgl.

27) Eine Ausnahme hiervon bildeten allerdings die Dreissigerjahre, als die Exporte nur noch die Hälfte der Importe deckten und die Schweiz deshalb ihre Währung abwerten musste, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Abb. 4



Tab. 12). Obwohl sich die übrigen Einnahmen aus den unsichtbaren Exporten seit 1952 mehr als verdreifachten (Fremdenverkehr) oder verdoppelten (Kapitalerträge, Gütertransitverkehr), konnten sie die Passivierung der Ertragsbilanz in den letzten Jahren nicht mehr verhindern. Auf längere Sicht ist von dieser Seite her auch keine zusätzliche Entlastung zu erwarten, sondern man wird im Gegenteil froh sein müssen, wenn die hohen Wachstumsraten des letzten Jahrzehnts beibehalten werden können; denn die weitgehend vernachlässigte Modernisierung und der ungenügende Ausbau der Infrastruktur wirken sich sowohl auf die Entwicklung des Fremdenverkehrs als auch des Gütertransitverkehrs nachteilig aus. 1963 stand der Fremdenverkehr sogar im Zeichen einer Rezession, von der er sich noch nicht voll zu erholen vermochte. Am empfindlichsten wurden dabei das Wallis und der Tessin betroffen. Gegenüber den früheren Rückschlägen der Nachkriegszeit ist der gegenwärtige jedoch von besonders langer Dauer. Die Hauptursache ist ganz eindeutig in der starken Konkurrenz des Auslandes und der „Geschmacksverlagerung“ zu sehen. Heute bilden Portugal, Spanien, Griechenland, Jugoslawien, Israel und Nordafrika v. a. attraktivere Reiseziele als die Schweiz²⁸. Ferner hat auch die Zermatter Typhusaffäre sowie das verhältnismässig schlechte Wetter zum Rückschlag des Jahres 1963 beigetragen.

Die Kapitalerträge könnten andererseits nur durch umfangreiche, vorangehende Kapitalexporte erhöht werden, was aber bei dem immer stärker werdenden Kapitalmangel im Inland selbst auch nicht zu erwarten ist. Beim vierten grossen Posten, der Dienstleistungsbilanz, ist schliesslich unter den gegenwärtigen Bedingungen im besten Falle eine Stabilisierung, keinesfalls dagegen ein massiver Abbau des Defizites zu erreichen.

Die Gefahr für die schweizerische Volkswirtschaft liegt jedoch nicht in den Ertragsbilanzdefiziten der letzten paar Jahre, die zusammengekommen

28) Von 1962 auf 1963 hat der Ausländerbesuch nach den vom Statistischen Amt ermittelten Zahlenangaben in Jugoslawien um 45 %, in Portugal um 37 % und in Griechenland und Spanien um 24 % zugenommen. (Basler Nachrichten, Nr. 299, vom 17.7.1964.)

Tabelle 12

*Die schweizerische Handels- und Ertragsbilanz seit 1952*²⁹

Jahr	Import	Export	Saldo der Handelsbilanz	Fremdenverkehr	Kapitalerträge	Gütertransit	Dienstleistung	Saldo der Ertragsbilanz
1952	5 206	4 749	- 457	360	340	80	370	+ 673
1953	5 071	5 165	+ 94	460	410	80	325	+1 440
1954	5 592	5 272	- 320	510	510	87	240	+1 063
1955	6 401	5 622	- 779	580	515	113	205	+ 662
1956	7 597	6 204	-1 393	635	580	126	135	+ 125
1957	8 447	6 714	-1 733	735	580	135	77	- 195
1958	7 335	6 649	- 686	770	555	126	134	+ 960
1959	8 268	7 274	- 994	845	605	147	100	+ 758
1960	9 648	8 131	-1 517	940	680	175	10	+ 409
1961	11 644	8 822	-2 822	1 080	710	195	-225	- 914
1962	12 986	9 580	-3 406	1 210	785	210	-412	-1 463
1963	13 989	10 442	-3 546	1 290	850	227	-545	-1 556
1964	15 541	11 462	-4 079					

Für die Jahre 1947-51 wurde nur der Ertragsbilanzsaldo allein veröffentlicht ³⁰:

1947 -254 1948 -400 1949 +639 1950 +317 1951 -129

nicht einmal die Summe der seit Kriegsende erzielten Überschüsse kompensieren, sondern vielmehr im Umstand, dass autonome Kapitalimporte in Form von Fluchtgeldern zu einem vorübergehenden oder dauernden Ansteigen der Währungsreserven führen und damit das Devisenangebot erhöhen und den Geldkreislauf aufblähen. Die gegen die Ertragsbilanzdefizite der letzten Jahre vorgebrachte Kritik und Polemik scheint vielfach noch von der merkantilistischen Vorstellung beherrscht zu sein, dass wachsende Gold- und Devisenbestände ein Beweis für eine hohe wirtschaftliche Potenz seien, und nicht bloss „als Indiz unterschiedlicher Konzeptionen und Durchschlagskraft der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik (sofern eine Konzeption dahinter stand und nicht der Zufall eine wichtige Rolle spielte)“³¹ angesehen werden müssen.

Gelingt es, die unerwünschten Kapitalimporte einzudämmen, so werden auf lange Frist gesehen die Gütereinfuhrmöglichkeiten in ganz entscheidendem Masse von der Entwicklung des Güterexportes abhängen; denn wie oben erwähnt worden ist, sind einem schnellen Wachstum der Einnahmen aus den unsichtbaren Exporten heute sehr enge Grenzen gesetzt. Die Chancen für eine Steigerung der Zuwachsrates der Güterausfuhr dürfen aber ebenfalls nicht überschätzt werden. Die Schweiz besitzt jetzt schon einen Produktionsapparat, den sie nur mit Hilfe eines gewaltigen Heeres ausländischer Arbeitskräfte in

29) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1964.

30) Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft 1955, Bd. II, S. 656.

31) G. Bombach, Ursachen der Nachkriegsinflation und Probleme der Inflationsbekämpfung, a. a. O., S. 202.

Gang halten kann. Eine weitere Zunahme der Exporttätigkeit darf deshalb unter keinen Umständen allein mit Erweiterungsinvestitionen angestrebt werden, sondern ist nur auf dem Wege grosszügiger Rationalisierungen und der Schaffung der hiezu notwendigen Voraussetzungen zu erreichen (s. frühere Ausführungen).

V. Die Länderstruktur der schweizerischen Handelspartner

In einer Welt, die in politische und wirtschaftliche Blöcke gespalten ist, kommt nicht nur der Frage nach der Zusammensetzung der Güterströme, sondern ebensosehr derjenigen nach der geographischen Richtung der Handelsströme grosse Bedeutung zu. Da in der gegenwärtigen Situation Aussenhandelspolitik und Aussenpolitik immer mehr miteinander vermengt werden, kann eine stark einseitige wirtschaftliche Verflechtung sehr leicht zu einer einseitigen politischen Abhängigkeit führen. Aus diesem Grunde soll in diesem Kapitel der Struktur der Handelspartner der Schweiz noch besondere Beachtung geschenkt werden.

Die Angst, die Stellung als „Welthandelsstaat par excellence“³² zu verlieren sowie die Neutralität aufgeben und eine Souveränitätseinbusse in Kauf nehmen zu müssen, lieferte bekanntlich die beiden Hauptargumente, welche die Schweiz gegen eine Beteiligung an der EWG vorbrachte. Auf die juristische Frage, ob eine eventuelle Beitrittsabsicht vom verfassungsrechtlichen Standpunkt überhaupt zu verwirklichen wäre, soll hier nicht weiter eingegangen werden, sondern lediglich auf die Untersuchungen Max Hagemanns mit ihren sehr interessanten Schlussfolgerungen hingewiesen werden³³, deren Ergebnisse der Autor selbst wie folgt zusammenfasste: „Wider Erwarten ist daher der Beitritt unseres Landes zum Gemeinsamen Markt durchaus vereinbar mit den Pflichten, die unserem Lande als dauerndem Neutralen aus dem Neutralitätsrecht erwachsen.“

Eine eingehendere Analyse verdient dagegen im Rahmen dieser Arbeit das zweite, rein wirtschaftliche Argument, dass die Stellung der Schweiz als Welthandelsstaat durch den Anschluss an ein regional begrenztes Marktgebilde gefährdet werde. Als Kriterien zur Prüfung dieser These sollen zunächst einmal ein internationaler Vergleich des Überseehandels am gesamten Aussenhandel sowie die regionale Konzentration der Absatzgebiete dienen.

Wie aus Tabelle 13 hervorgeht, exportiert die Schweiz zwar einen sehr beträchtlichen Teil ihrer für den Auslandabsatz bestimmten Produkte nach überseeischen Gebieten, ist aber keineswegs das einzige Land mit einem so hohen Prozentsatz. Immerhin ist bemerkenswert, dass unser Land bei den Kleinststaaten an der Spitze steht, doch war auch bei der Schweiz in den letzten

32) A. Weitnauer, Die schweizerische Handelspolitik, Europa und die Welt, 1961, in: Schweizerische Zollpolitik in der Integrationsphase, St. Gallen, S. 95.

33) M. Hagemann, Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957 (Zitat S. 14, vgl. dazu v. a. S. 34 u. S. 68).

Tabelle 13

*Der prozentuale Anteil der Exporte nach aussereuropäischen Gebieten
am Gesamtexport einiger Länder ³⁴*

	1956	1962		1956	1962
Dänemark	19,2		Schweiz	38,6	33,4
Schweden	23,4	20,2	Italien	41,2	
Niederlande	30,8	21,2	Frankreich	50,9	38,3
Belgien/Luxembg.	33,0		Grossbritannien	66,7	57,0
Deutschland	33,2	27,6	EWG	—	29,0
			EFTA	—	41,3

Tabelle 14

*Die regionale Konzentration der Exporte verschiedener Länder
(Ausfuhr nach den 12 wichtigsten Absatzländern in Prozent des Gesamtexports) ³⁵*

	1956	1962		1956	1962
Kanada	89,6	86,7	Schweiz	69,6	70,3
Dänemark	84,9		Deutschland	68,9	70,2
Belgien/Luxembg.	76,5		Italien	62,4	
Niederlande	75,9	77,1	USA	58,8	56,8
Schweden	75,4	78,5	Grossbritannien	55,9	53,8
Frankreich	71,8	68,6			

Jahren eine Verlagerung zugunsten der europäischen Absatzgebiete nicht zu verkennen. Im ersten Halbjahr von 1964 ist allerdings der Handel mit Übersee erstmals seit vielen Jahren prozentual wieder stärker gestiegen als der Handel mit den europäischen Ländern gesamthaft betrachtet. Es bleibt aber vorläufig noch eine offene Frage, ob es sich dabei bloss um eine Ausnahme oder um den Beginn eines Strukturwandels handelt. — Bei den Importen ist die Schweiz dagegen sehr viel stärker von Europa abhängig als bei den Exporten und dürfte mit ihrer Quote von 80 % (s. Tab. 17) bestimmt einen der höchsten Prozentsätze aller europäischen Staaten aufweisen.

Bei der regionalen Konzentration der Absatzgebiete weist die Schweiz bloss eine grössere Streuung als die übrigen Kleinstaaten, nicht hingegen als die Grossstaaten auf (s. Tab. 14). Zudem ist der Unterschied v. a. gegenüber den Niederlanden und Belgien/Luxemburg nicht einmal sehr ausgeprägt.

³⁴) Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1958, S. 79* ff. und 1964, S. 70/1*.

³⁵) Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1958, S. 79* ff. und 1964, S. 70/1*.

Tabelle 15

*Die regionale Konzentration der schweizerischen Exporte und Importe
(jeweils 12 wichtigste Absatz- und Bezugsländer)³⁶*

Jahr	Exporte	Importe
1929	1 579 Mio. Fr. 75,3 %	2 365 Mio. Fr. 86,6 %
1938	946 Mio. Fr. 71,8 %	1 267 Mio. Fr. 78,8 %
1950	2 758 Mio. Fr. 70,6 %	3 333 Mio. Fr. 73,5 %
1955	3 721 Mio. Fr. 66,3 %	5 221 Mio. Fr. 81,5 %
1960	5 522 Mio. Fr. 67,9 %	8 319 Mio. Fr. 86,3 %
1963	7 419 Mio. Fr. 71,1 %	12 022 Mio. Fr. 87,6 %

Tabelle 16

*Die schweizerischen Exporte nach den verschiedenen Wirtschaftsräumen
(Die Angaben über die Jahre vor 1958 entsprechen dem Total der damaligen
Exporte in die heutigen Mitgliedstaaten der EWG und der EFTA)³⁷*

Jahr	Totallexport Mio. Fr.	Europa		EWG-Raum			EFTA-Raum		
		Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	% a	% b	Mio. Fr.	% a	% b
1938	1 317	940	71,4	522 *	55,5	39,6	260	27,6	19,4
1950	3 911	2 411	61,7	1 630	67,8	41,7	411	17,0	10,5
1955	5 622	3 327	59,2	2 049	61,5	36,5	840	25,2	14,9
1958	6 649	4 203	63,2	2 605	62,0	39,2	1 030	24,6	15,5
1960	8 131	5 287	65,0	3 310	62,4	40,9	1 297	24,6	16,0
1962	9 580	6 383	66,6	4 050	63,5	42,3	1 603	25,1	16,7
1963	10 442	7 048	67,5	4 416	62,6	42,3	1 736	24,4	16,6

*) Mit heutiger „DDR“ und ehemals deutschen Gebieten jenseits der Oder-Neisse-Grenze.

a) %-Anteil am Export nach europäischen Gebieten.

b) %-Anteil am Gesamtexport.

EWG: Italien, Frankreich, Niederlande, Deutschland, Belgien, Luxemburg.

Tabelle 17

*Die schweizerischen Importe aus den verschiedenen Wirtschaftsräumen
(für die Angaben vor 1958 gilt Gleiches wie oben)³⁸*

Jahr	Totalimport Mio. Fr.	Europa		EWG-Raum			EFTA-Raum		
		Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	% a	% b	Mio. Fr.	% a	% b
1938	1 607	1 215	75,6	843 *	69,4	52,5	174	14,3	10,8
1950	4 536	2 630	58,0	1 710	65,0	37,8	596	22,6	13,1
1955	6 401	4 547	71,1	3 549	78,0	55,5	662	14,6	10,4
1958	7 335	5 456	74,4	4 311	78,9	58,8	793	14,7	10,8
1960	9 648	7 374	76,4	5 890	79,8	61,0	1 110	15,1	11,6
1962	12 986	10 379	79,9	8 196	78,9	63,1	1 687	16,2	13,0
1963	13 989	11 362	81,2	8 956	78,8	64,0	1 875	16,5	13,4

*) Mit heutiger „DDR“ und ehemals deutschen Gebieten jenseits der Oder-Neisse-Grenze.

a) %-Anteil am Import aus europäischen Gebieten.

b) %-Anteil am Gesamtimport.

EFTA: Grossbritannien, Schweiz, Portugal, Schweden, Norwegen, Dänemark, Österreich.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verflechtung der Schweiz auf dem Gebiet der Handelsbeziehungen mit der aussereuropäischen Welt verglichen mit den übrigen Staaten nicht so eng ist, wie es von Interessengruppen und Vertretern einer bestimmten Politik immer wieder behauptet wird. Ferner hat sich gezeigt, dass der Überseehandel mit dem Wiederaufbau Europas und dem raschen wirtschaftlichen Wachstum ständig relativ an Bedeutung verloren hat, weil vom technischen Fortschritt und der intensiven internationalen Arbeitsteilung in erster Linie der Handel zwischen den industrialisierten Staaten profitierte.

Tabelle 18

Der schweizerische Osthandel
(Sowjetunion, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Jugoslawien,
Ungarn, Bulgarien, DDR, Albanien)³⁹

	1938		1950		1963	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
Importe	184	11,5	206	4,5	304	2,2
Nahrungsmittel	104	23,4	93	6,7	122	5,7
Rohstoffe	42	7,4	56	3,5	83	2,3
Fabrikate	38	6,4	58	3,7	99	1,2
Exporte	133	10,1	279	7,1	368	3,5
Nahrungsmittel	3	2,3	—	—	9	2,0
Rohstoffe	8	6,0	9	5,3	9	1,3
Fabrikate	122	10,6	270	7,5	350	3,7

Tabelle 19

*Der Wert des schweizerischen Exportes pro Kopf der Bevölkerung
des Absatzlandes (1960)⁴⁰*

Land	Einwohner in Mio.	Export Mio. Fr.	Exp./Einw. in Fr.
Österreich	7,1	260	36.60
Dänemark	4,6	149	32.40
Schweden	7,5	233	31.10
Belg./Lux.	9,5	287	30.20
Niederlande	11,5	334	29.10
Deutschland	53,2	1 493	28.10
Norwegen	3,6	90	24.90
Italien	49,4	671	13.60
Frankreich	45,5	544	11.90

36) Quelle des Zahlenmaterials, Schweizerische Aussenhandelsstatistik.

37/38) Quelle des Zahlenmaterials, Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

39) Schweizerische Handelsstatistik.

40) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch, Schweizerische Handelsstatistik.

Da der „Osthandel“, wie aus Tabelle 18 hervorgeht, im schweizerischen Aussenhandel nur eine untergeordnete Rolle spielt, wickeln sich die Handelsbeziehungen der Schweiz im europäischen Raum v. a. mit den EWG- und EFTA-Staaten ab. Welche überragende Bedeutung dabei der EWG sowohl als Absatzmarkt als auch ganz besonders als Bezugsquelle unserer Importgüter zukommt, zeigen die Tabellen 16 und 17. Bezieht man die schweizerischen Exporte auf den Kopf der Bevölkerung des importierenden Landes, so stehen die EFTA-Länder zwar an der Spitze (vgl. Tabelle 19), doch liefert dieser Vergleich keinen sinnvollen Massstab, um die wirkliche Bedeutung der Absatzländer für unsere Exportindustrien zu ermitteln. Dies geht zum Beispiel sehr deutlich daraus hervor, dass der Gesamtexport der Schweiz in die EFTA nur ganz knapp den Umfang der schweizerischen Ausfuhr nach Deutschland übertrifft! ⁴¹ — 1964 schienen sich nun allerdings die Folgen der wirtschaftlichen Blockbildung in Europa zum erstenmal in erkennbarem Masse bemerkbar zu machen; denn die Zuwachsrate des Handelsverkehrs mit der EFTA (20,5 %) lag wesentlich über derjenigen des Handelsverkehrs mit der EWG (5 %). Betrachtet man jedoch die absoluten Werte, so zeigt sich, dass die EFTA aber immer noch bei weitem nicht an die Bedeutung der EWG als Absatzmarkt für die schweizerischen Exportprodukte herankommt. Verglichen mit der Bedeutung, welche den heutigen EFTA-Staaten in der Vorkriegszeit zugekommen ist, steht die EFTA trotz der Fortschritte der letzten Jahre heute nicht einmal besser als 1938 da (Tabelle 16).

Aufschlussreich ist auch die Richtung der Handelsströme von 1958, dem Gründungsjahr der EWG ⁴². Sowohl die EFTA als auch die EWG waren mit 48,1 % resp. 59,8 % für einen noch grösseren Teil ihrer Gesamtausfuhr auf Drittmärkte angewiesen als die Schweiz mit bloss 45,3 %! Von den EFTA-Staaten exportierten die Schweiz, Österreich, Grossbritannien und Portugal mehr nach der EWG als nach der EFTA, und bei den Importen überwog die EWG als Herkunftsgebiet neben den bereits erwähnten Staaten auch noch bei Schweden. Österreich und die Schweiz waren 1958 sogar stärker importverbunden mit der EWG als irgendeiner der sechs EWG-Mitgliedstaaten. Andererseits exportierten Belgien/Luxemburg, Italien, Deutschland und die Niederlande einen prozentual grösseren Anteil ihrer für den Auslandabsatz bestimmten Produkte in den EFTA-Raum als die Schweiz. — Handelspolitisch bestand deshalb für die Schweiz überhaupt kein Grund, die Bildung der EFTA zu fördern. Wenn sie es trotzdem tat, so konnte der einzige Zweck darin bestehen, zu versuchen, die von der Schweiz aus politischen Motiven abgelehnte, von der EWG angestrebte institutionelle Integration Europas durch die Gründung einer kleinen Freihandelszone zu torpedieren. Ist man sich aber der historischen Erfahrungen bewusst, die zeigen, wie schwach und kurzlebig solche Freihandelszonen und ähnlichen Gebilde zu sein pflegen ⁴³, so zeugt

41) 1963: Deutschland 1 722 Mio. Fr., EFTA 1 736 Mio. Fr.

42) Vgl. hierzu A. Nydegger, Die Handelsströme innerhalb EWG und EFTA, 1960, in: Aussenwirtschaft.

der Beitritt der Schweiz zur EFTA nicht von einem sehr hohen politischen Verantwortungsbewusstsein unseres Landes gegenüber Europa.

Oft wird auch die Meinung geäußert, das beträchtliche Handelsbilanzdefizit, welches die Schweiz gegenüber der EWG aufweise, könne in Verhandlungen mit der EWG als Verhandlungswaffe oder gar als Druckmittel eingesetzt werden. „In Praxis handelt es sich aber bloss um haltlose Wunschvorstellungen“⁴⁴, die an den Realitäten vorbeigehen. Erstens ist zu bedenken, dass dieser Überschuss ganz beträchtlich zusammenschrumpft, sobald wir die unsichtbaren Exporte, die zu einem erheblichen Teil in die EWG-Staaten gehen, mitberücksichtigen, d. h. nicht den Handelsbilanz- sondern den Ertragsbilanzsaldo betrachten. Zweitens wäre die Drohung mit der Verlagerung der Bezugsquellen weitgehend fiktiv, weil eine solche bei vielen Produkten mit einer starken Versteuerung verbunden wäre und zudem in manchen Fällen gar keine Ausweichmöglichkeiten bestehen.

Tabelle 20

*Die wichtigsten Absatzländer für die Erzeugnisse der Maschinen-, Uhren- und chemisch-pharmazeutischen Industrie (1963) in Mio. Fr.*⁴⁵

Maschinenindustrie (nichtel.)		Uhrenindustrie		Pharmaka	
Deutschland	397	USA	280	Italien	38
Frankreich	271	Italien	126	VAR	31
Italien	202	Deutschland	99	Belgien/Lux.	28
Grossbritannien	189	Hongkong	82		
USA	166	Spanien	67		
Belgien/Lux.	105	Grossbritannien	63	Chemikalien	
Niederlande	104	Kanada	48	Deutschland	170
Japan	87	Frankreich	47	Frankreich	122
Spanien	73	Schweden	40	Italien	80
Österreich	72	Japan	39	Österreich	34

Auch auf der Exportseite sind die Perspektiven keineswegs so günstig, wie es gelegentlich darzustellen versucht wird, wenn man etwa erklärt, dass ein Fehlschlag einer Einigung mit der EWG für die Schweiz kein allzuschweres Unglück wäre, da unser Land gewohnt sei, um seinen Platz an der Sonne kämpfen zu müssen. Zudem böten sich nach diesen Ansichten in den EFTA-Ländern und auf den überseeischen Märkten genügend Ersatzmöglichkeiten⁴⁶. Ferner wurde auch noch bemerkt, die EWG-Firmen seien schon aus kapazitäts-

43) Schwedisch-norwegische Freihandelszone (1874—97); Serbisch-bulgarische Freihandelszone und deutsche Freihandelszonen vor der Schaffung der Wirtschaftseinheit (vgl. W. Hesberg: Die Freihandelszone als Mittel der Integrationspolitik, Diss., Köln 1960).

44) E. Küng, Bilateralismus — eine stumpfe Geheimwaffe, „Weltwoche“ 21.8.1959.

45) Schweizerische Handelsstatistik 1963, II. Teil.

mässigen Gründen gar nicht in der Lage, die Importe aus Drittstaaten, v. a. bei den Erzeugnissen der Maschinenindustrie, so schnell zu ersetzen. Diese Ansicht wird jedoch von den Tatsachen widerlegt⁴⁷. In einer auf den Handelsströmen von 1958 basierenden Untersuchung hat Kneschaurek nachgewiesen, dass die EWG-Länder die Kapazität in der Maschinenindustrie bloss um 0,3 % jährlich erweitern müssten, um innerhalb von zehn Jahren die Importe durch eigene Produkte vollständig ersetzen zu können. Für die schweizerische Maschinenindustrie wäre aber ein beträchtlicher oder gar totaler Verlust des EWG-Marktes ein Schlag, der nicht aufgefangen und kompensiert werden könnte (vgl. Tabelle 20). Für diesen Exportzweig ist deshalb das Zustandekommen einer Einigung mit der EWG auf lange Frist gesehen eine Lebensnotwendigkeit. Eine Verlagerung des Absatzes auf neue Märkte lässt sich in derart grossem Umfange kaum vollziehen. — Trotz den bereits in beiden Wirtschaftsblöcken erfolgten recht erheblichen Zollsenkungen gehört die Schweiz immer noch zu

Tabelle 21

*Der Anteil des Handelsverkehrs einiger Länder
mit der EWG und der EFTA (1963)⁴⁸*

Land	Exporte		Importe	
	EWG	EFTA	EWG	EFTA
Deutschland	37,4	27,2	33,2	18,5
Frankreich	38,4	16,3	35,8	12,1
Italien	35,6	18,9	32,9	15,5
Niederlande	53,4	20,9	51,5	13,9
Belgien/Luxemburg	61,0	14,0	52,7	14,0
Schweiz	42,3	16,6	64,0	13,4
Schweden	32,1	35,8	38,9	28,7
Grossbritannien	20,2	12,3	15,9	10,5
Österreich	50,0	16,0	58,3	13,7

den am stärksten mit dem EWG-Markt verbundenen Ländern (Tab. 21) und wird es auch in Zukunft bleiben, auch wenn sich die 1964 festgestellte Tendenz höherer Zuwachsraten für den Handelsaustausch mit den EFTA-Ländern in diesem Ausmass aufrechterhalten sollte⁴⁹. Der EFTA-Markt ist erstens viel zu klein, um überhaupt als vollwertiger Ersatz für einen eventuellen Verlust der EWG als Absatzmarkt in Frage zu kommen, und zweitens erst noch geographisch viel ungünstiger gelegen. Die Entwicklungsländer öffnen zwar

46) A. Weitnauer, Die schweizerische Handelspolitik, Europa und die Welt, 1961, in: Schweizerische Zollpolitik in der Integrationsphase, St. Gallen.

47) F. Kneschaurek, Die schweizerische Maschinenindustrie im Zeichen von EWG und EFTA, 1960, in: Aussenwirtschaft, S. 109.

48) Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 74/5.*

49) Vgl. dazu den statistischen Anhang am Ende des 2. Teiles.

in der Regel jedem Exporteur sehr gern ihren Markt, aber bloss unter der Bedingung, dass der Lieferant auch beträchtliche Kapitalhilfe in Form von grosszügigen Krediten zu gewähren bereit ist. In Anbetracht der sich in der Schweiz bei der Exportfinanzierung und der Exportrisikogarantie stellenden Probleme wäre eine Verlagerung der Absatzmärkte von den traditionellen, zahlungsstarken Kunden Europas zu den unbeständigen, finanzschwachen Entwicklungsländern unter der gegenwärtigen Ordnung aber nicht einmal denkbar.

Statistischer Anhang

Die Konzentration der Absatzmärkte

Quelle des Zahlenmaterials: Handelsstatistik 1963, 2. Teil

1. Metallindustrie:		Totalexport 5 598,5 Mio. Fr.	
a) Nichtelektrische Maschinen		2 441,3 Mio. Fr. = 43,6 %	
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)			
1. B.-R. Deutschland	397,4 16,3 %	6. Belgien/Lux.	105,1 4,3 %
2. Frankreich	271,0 11,1 %	7. Niederlande	103,7 4,2 %
3. Italien	202,0 8,3 %	8. Japan	86,8 3,6 %
4. Grossbritannien	189,4 7,8 %	9. Spanien	73,3 3,0 %
5. USA	166,8 6,8 %	10. Österreich	71,5 2,9 %
1 226,6 50,3 %		1 667,0 68,3 %	

b) Uhrenindustrie		1 497,8 Mio. Fr. = 26,8 %	
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)			
1. USA	279,6 18,7 %	6. Grossbritannien	63,5 4,2 %
2. Italien	126,2 8,4 %	7. Kanada	48,4 3,2 %
3. B.-R. Deutschland	99,3 6,6 %	8. Frankreich	46,7 3,1 %
4. Hongkong	82,1 5,5 %	9. Schweden	39,9 2,7 %
5. Spanien	67,5 4,5 %	10. Japan	39,3 2,6 %
654,7 43,7 %		892,5 59,5 %	

2. Chemische Industrie:		Totalexport 2 011,0 Mio. Fr.	
a) Chemikalien		987,0 Mio. Fr. = 49,1 %	
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)			
1. B.-R. Deutschland	170,4 17,3 %	6. Japan	43,7 4,4 %
2. Frankreich	122,3 12,4 %	7. Österreich	33,6 3,4 %
3. Italien	80,1 8,1 %	8. Spanien	31,6 3,2 %
4. Grossbritannien	76,2 7,7 %	9. Niederlande	29,7 3,0 %
5. USA	74,8 7,6 %	10. Brasilien	21,8 2,2 %
523,8 53,1 %		684,2 69,3 %	

b) Synthetische organische Farbstoffe		503,4 Mio. Fr. = 25,0 %	
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)			
1. B.-R. Deutschland	55,4 11,0 %	6. USA	31,3 6,2 %
2. Frankreich	41,8 8,3 %	7. Jugoslawien	18,1 3,6 %
3. Italien	36,7 7,3 %	8. Niederlande	13,9 2,8 %
4. Grossbritannien	35,7 7,1 %	9. Mexiko	12,5 2,5 %
5. Japan	35,2 7,0 %	10. Spanien	12,5 2,5 %
204,8 40,7 %		293,1 58,3 %	

c) Pharmazeutische Erzeugnisse
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)

438,6 Mio. Fr. = 21,8 %

1. Italien	37,9	8,6 %	6. Iran	18,7	4,3 %
2. VAR	30,6	7,0 %	7. Portugal	14,4	3,3 %
3. Belgien/Lux.	27,8	6,3 %	8. Dänemark	13,8	3,1 %
4. Schweden	26,8	6,1 %	9. Japan	13,5	3,1 %
5. B.-R. Deutschland	21,1	4,8 %	10. Finnland	13,3	3,0 %
	144,2	32,8 %		217,9	49,6 %

3. Textilindustrie:

Totalexport 1 122,3 Mio. Fr.

a) Stickereien

144,6 Mio. Fr. = 12,9 %

(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)

1. B.-R. Deutschland	26,5	18,3 %	6. Spanien	6,1	4,2 %
2. USA	14,5	10,0 %	7. Australien	5,7	4,0 %
3. Frankreich	14,5	10,0 %	8. Südafrika	5,4	3,7 %
4. Italien	13,5	9,3 %	9. Japan	3,8	2,6 %
5. Grossbritannien	12,2	8,5 %	10. Portugal	3,7	2,6 %
	81,2	56,1 %		105,9	73,2 %

b) Kunstfasergarne und Kurzfaser

238,9 Mio. Fr. = 21,3 %

(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)

1. B.-R. Deutschland	45,0	18,9 %	6. Portugal	13,5	5,7 %
2. Österreich	35,3	14,8 %	7. Dänemark	9,6	4,0 %
3. Finnland	14,5	6,1 %	8. Italien	8,8	3,7 %
4. Schweden	13,9	5,8 %	9. USA	8,7	3,6 %
5. Grossbritannien	13,5	5,6 %	10. Niederlande	8,0	3,3 %
	122,2	51,2 %		170,8	71,5 %

c) Seiden- und Kunstfasergarne
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)

141,6 Mio. Fr. = 12,6 %

1. B.-R. Deutschland	30,9	21,8 %	6. Österreich	5,8	4,1 %
2. Grossbritannien	11,8	8,3 %	7. Frankreich	5,6	4,0 %
3. USA	11,6	8,2 %	8. Niederlande	5,5	3,9 %
4. Italien	10,3	7,3 %	9. Südafrika	5,3	3,7 %
5. Schweden	10,0	7,1 %	10. Dänemark	3,7	2,6 %
	74,6	52,7 %		100,5	71,0 %

d) Baumwollgewebe
(wichtigste Absatzländer, in Mio. Fr.)

143,3 Mio. Fr. = 12,7 %

1. B.-R. Deutschland	34,2	23,9 %	6. Australien	6,9	4,8 %
2. Italien	12,0	8,5 %	7. USA	5,5	3,8 %
3. Österreich	11,4	8,0 %	8. Ghana	4,9	3,4 %
4. Frankreich	10,5	7,3 %	9. Schweden	4,7	3,3 %
5. Grossbritannien	7,8	5,4 %	10. Sudan	3,5	2,4 %
	75,9	53,1 %		101,4	70,8 %

Dritter Teil

Die Auslandabhängigkeit der Schweiz auf den Faktorenmärkten

(Unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Stabilität
der schweizerischen Volkswirtschaft)

Da die folgenden Ausführungen in einem sehr engen Zusammenhang mit dem zweiten Kapitel des ersten Teiles über die Stabilität einer kleinen, aussenhandelsabhängigen Volkswirtschaft stehen, sind gewisse Überschneidungen und Wiederholungen unvermeidlich. Wie bereits in diesem erwähnten Kapitel festgestellt worden ist, können die Faktoren, welche die Stabilität einer Volkswirtschaft stören, ganz verschiedener Natur sein. In diesem dritten Teil soll nun speziell auf den Zusammenhang zwischen der Inflation und der zunehmenden Auslandabhängigkeit der Faktormärkte eingegangen werden.

A. Theoretische Analyse des Inflationsproblems in einer kleinen Volkswirtschaft

Obwohl der Bekämpfung des Preisauftriebes und der Stabilisierung des allgemeinen Preisniveaus heute unter den grundlegenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen ein hoher Rang zukommt, konnte bis jetzt noch keine wirklich befriedigende und allgemein akzeptierte Definition der Inflation schlechthin gefunden werden¹. „Inflation may be defined in many different ways and discussions about the 'correct' definition of inflation are rather meaningless and futile“².

Unter der kaum noch überschaubaren Literatur zum Thema „Inflation“ sind im Zusammenhang mit der Erörterung der Inflationsprobleme in der Schweiz v. a. zwei Veröffentlichungen von Bent Hansen von besonderem Interesse³. Der entscheidende Beitrag Hansens zur Inflationstheorie besteht darin, dass er als erster die strikte Trennung in Güter- und Faktormärkte in die Analyse eingeführt und darauf hingewiesen hat, dass ein monetäres Gleichgewicht in der gesamten Volkswirtschaft nur hergestellt werden kann, wenn sowohl auf dem Güter- als auch auf dem Faktormarkt ein monetäres Gleichgewicht herrscht⁴. „There are obvious advantages in distinguishing at least

1) G. Bombach, Ursachen der Nachkriegsinflation, a. a. O., S. 187/190.

2) B. Hansen, Inflation Problems in Small Countries, Cairo 1960, S. 1.

3) B. Hansen, The Theory of Inflation, Uppsala/London 1950. — Inflation Problems in Small Countries, Cairo 1960.

between the commodity and factor markets, for one reason because it is the interrelationship between the excess demand in just these two groups of markets that is of considerable significance" ⁵.

In den letzten Jahren hat sich nun immer deutlicher gezeigt, dass diese durch eine Übernachfrage verursachten Gleichgewichtsstörungen auf dem Arbeitsmarkt zwar einen entscheidenden, keineswegs aber den allein ausschlaggebenden Faktor für Lohnerhöhungen darstellen und dass gerade auf dem Arbeitsmarkt den „autonomen“ Preiserhöhungen besonders grosse Bedeutung zukommt. Die Löhne haben nämlich heute die Tendenz, auch dann weiter zu steigen, wenn gar kein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht. Die wichtigsten Ursachen dieser Entwicklung sind in folgenden Umständen zu sehen: In allererster Linie ist hervorzuheben, dass die Lohnbildung nicht mehr nach dem Prinzip der freien Konkurrenz erfolgt, sondern nach den Bedingungen des bilateralen Monopols, d. h. auf gleichgewichtslosen Märkten, „wo es keinen Mechanismus gibt, der dafür sorgt, dass sich automatisch die ‚richtigen‘ Proportionen einstellen“ ⁶. Ferner sehen sich die Gewerkschaften in ihrer Position durch die Verpflichtung der Regierung zur Vollbeschäftigung gestärkt, die von der Regierung verlangt, dass die Investitionsquote und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften auf einem so hohen Niveau gehalten wird, dass, unabhängig von der Höhe der Löhne, alle vorhandenen Arbeitskräfte beschäftigt werden. Ein weiterer, sehr wichtiger Grund für die anhaltenden Lohnsteigerungen ist in der Zerstörung der bestehenden Lohnhierarchie durch Salärerhöhungen in einem einzelnen Wirtschaftszweig zu sehen, die entweder durch einen Produktivitätsfortschritt dieser Branche bedingt sind oder durch einen Nachfrageüberhang nach Arbeitskräften hervorgerufen werden, der sich gewöhnlich im sogenannten „wage-drift“ (tatsächlich bezahlte Löhne übersteigen Tariflöhne) äussert. Da die Arbeitnehmer der übrigen Wirtschaftsbereiche, die weder einen Produktivitätsfortschritt noch einen Überhang nach Arbeitskräften aufweisen ⁷, sich benachteiligt fühlen und die alte „Ordnung“ wieder herstellen möchten, kommt es zu weiteren Lohnforderungen und zu einem dauernden Nachziehen der zurückgebliebenen Kate-

4/5) B. Hansen, *The Theory of Inflation*, a. a. O., S. 5 ff. Mathematisch lassen sich diese Bedingungen wie folgt wiedergeben:

$$(1) \sum_{i=1}^n x_i p_i + \sum_{j=1}^m X_j P_j = 0; \text{ Nebenbedingungen:}$$

n Güter x_i zum Preise p_i
 m Faktoren X_j zum Preise P_j

$$(2) \sum_{i=1}^n x_i p_i = 0$$

$$(3) \sum_{j=1}^m X_j P_j = 0$$

Ein inflatorischer Druck herrscht, wenn (1) grösser Null ist und (2) und (3) je gleich oder grösser Null sind.

6) G. Bombach, *Ursachen der Nachkriegsinflation*, a. a. O., S. 203.

7) Es ist ohne weiteres denkbar und in der Wirklichkeit heute auch weit verbreitet, dass der Nachfragesog in den produktivsten Unternehmen zu einer Abwanderung der Arbeitskräfte aus den weniger produktiven Branchen führt und somit den Nachfrageüberhang nach diesen verlagert, besonders wenn diese noch spezielle staatliche Schutzmassnahmen geniessen.

gorien. Die durch einen Produktivitätsfortschritt oder durch einen Nachfrageüberhang nach Arbeitskräften verursachte Lohnsteigerung wird somit zum Schrittmacher für weitere, „autonome“ Lohnerhöhungen in den übrigen Branchen. —

Schliesslich gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Inflationsursachen, die hier nicht weiter erörtert werden sollen oder die z. T. auch schon früher erwähnt worden sind. Speziell seien nur nochmals die aussenhandelsbedingten Preissteigerungen hervorgehoben, die v. a. für kleine Volkswirtschaften mit einer grossen Export- und Importquote eine grosse Gefahr darstellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Vielfalt von Motiven existiert, die einen Inflationsprozess auszulösen vermögen, und dass es ausgeschlossen ist, das Ansteigen des allgemeinen Preisniveaus in der Nachkriegszeit eindeutig in sogenannte „Nachfrage“ — (demand-pull) und „Kosteninflation“ (cost-push)⁸ zu klassifizieren. „In an actual inflationary process, induced and spontaneous price increases will in all probability go hand in hand“⁹. Die Tatsache, dass die freiwillige Ersparnisbildung seit dem Zweiten Weltkrieg hinter dem Investitionsbedarf zurückgeblieben ist und demnach eine ständige Inflationslücke bestand, ist, wie Bombach anhand eines Modelles bewiesen hat, allein noch kein ausreichender Erklärungsgrund für den anhaltenden Preisauftrieb¹⁰. Wie weiter in dieser theoretischen Analyse gezeigt wird, ist die Alternative, beim Bestehen einer I/S-Lücke, entweder die Investitionen durch fiskalische und geldpolitische Massnahmen auf das Niveau der freiwilligen Ersparnisbildung zu drücken und damit die Preisstabilität aufrechtzuhalten oder aber bei hoher Investitionsquote fortwährende Preissteigerungen in Kauf nehmen zu müssen, nicht zwingend. „Es wurde gefunden, dass sich in einer Wirtschaft, in der bestimmte sozioökonomische Gruppen oder einzelne Wirtschaftsbereiche eine aktive Einkommenspolitik betreiben, d. h. die Lohn- und Einkommensbildung nicht mehr nur dem Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen, die Frage nach der monetären Stabilität nicht allein durch die Gegenüberstellung von freiwilliger Ersparnis und geplanter Nettoinvestition beantworten lässt“¹¹. Ebenso wenig darf der Umstand, dass die Lohnbildung auf gleichgewichtslosen Märkten erfolgt, allein für die permanente Inflation verantwortlich gemacht werden¹².

8) Vgl. G. Bombach, Ursachen der Nachkriegsinflation, a. a. O., S. 190.

9) B. Hansen, The Theory of Inflation, a. a. O., S. 16.

10) Vgl. G. Bombach, Preisstabilität, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverteilung (Sonderdruck aus „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik“, Heft 1, 1959). — Es wäre z. B. denkbar, dass die privaten und öffentlichen Haushalte ihre Einkommensansprüche freiwillig zurückstecken und dadurch die Finanzierung der Investitionen der Unternehmer durch Unternehmungsgewinne „sanktionieren“. „Bleiben wir dabei, in den Unternehmungsersparnissen eine Überraschungsgrösse zu sehen, so stehen wir vor dem Phänomen eines ungleichgewichtigen Wachstums bei monetärer Stabilität“ (S. 14).

11) G. Bombach, Preisstabilität, wirtschaftliches Wachstum . . . , a. a. O., S. 1.

12) „Niemand vermag zu sagen, welche Entwicklung Löhne und Preise angesichts des rapiden Wachstums und der grossen I/S-Diskrepanz als Dauererscheinung bei

Wenden wir uns nun den wirtschaftspolitischen Mitteln und Möglichkeiten zu, welche die Theorie zur Bekämpfung der Inflation zur Verfügung stellt. Obwohl in der Regel nicht zwischen „cost-push“ und „demand-pull“ klar unterschieden werden kann, ist diese Trennung für die richtige Wahl der Abwehrmassnahmen sehr bedeutungsvoll. Wie die Theorie konzentriert sich auch die Praxis vorwiegend auf die Bekämpfung der durch einen Nachfrageüberhang hervorgerufenen Preissteigerung. „Most instruments of economic policy have their main influence upon demand and supply and, accordingly, upon excess demand“¹³. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf einige Aspekte der Inflationsbekämpfung, die mit dem Aussenhandel und den internationalen Faktor-Bewegungen im Zusammenhang stehen. Dabei soll zunächst auf einen interessanten und wichtigen Umstand hingewiesen werden, der bis jetzt von der Theorie wegen des Festhaltens an der Annahme der Immobilität der Produktionsfaktoren im internationalen Rahmen und wegen der unscharfen Trennung in Güter- und Faktormärkte kaum berücksichtigt worden ist, obwohl er in der Nachkriegszeit in einigen Ländern von ganz eminenter Bedeutung gewesen ist. Nach der herkömmlichen Theorie und Praxis standen prinzipiell zwei Wege offen, um einen Nachfrageüberhang auf dem Gütermarkt zu beseitigen: entweder wurde die Nachfrage durch fiskal- und kreditpolitische Massnahmen beschnitten oder auf ausländische Märkte abgeleitet, was aber eine Zunahme der Importe bedeutete und deshalb nur möglich war, wenn ein genügendes Polster an Währungsreserven vorhanden war. Nun hat sich in den letzten fünfzehn Jahren am Beispiel Deutschlands und der Schweiz gezeigt, dass eine Inflationslücke auf dem Gütermarkt auch noch auf eine andere Weise geschlossen oder zumindest verringert werden kann, indem nämlich Faktorimporte neben oder an Stelle von Güterimporten treten. Der Grund, weshalb diese beiden Staaten bis zu Beginn der Sechzigerjahre zu den Ländern mit dem geringsten Inflationsgrad gehörten und dennoch hohe Investitionsquoten und rasches wirtschaftliches Wachstum verzeichneten, ist weitgehend dem Umstand zu verdanken, dass sie der Übernachfrage auf dem Arbeitsmarkt durch eine Vergrösserung des Angebotes entgegentraten. Während sich die Schweiz das zusätzliche Angebot in Italien und seit einigen Jahren auch in andern Ländern mit chronischer Unterbeschäftigung verschaffte, sorgte in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer im Jahre 1961 der anhaltende Flüchtlingsstrom aus der Sowjetzone für eine Vergrösserung des Angebotes. Ferner trugen insbesondere in der Schweiz in den letzten Jahren auch die Kapitalimporte wesentlich zur Finanzierung der Investitionen und damit zur Expansion bei, obwohl diese wegen ihrer inflationären Auftriebendenzen in diesem Ausmass meistens gar nicht erwünscht waren.

Wie die neueste Vergangenheit unmissverständlich zu verstehen gibt, vermochten diese Faktorimporte der Schweiz zwar zweifellos während Jahren eine Entwicklung mit verhältnismässig wenig Preisanstieg zu gewähren, das

Konkurrenzpreisbildung auf vollständigen Faktormärkten genommen hätten.“ (G. Bombach, Ursachen der Nachkriegsinflation, a. a. O., S. 197.)

¹³) B. Hansen, Inflation Problems . . . , a. a. O., S. 13.

Inflationsproblem aber keineswegs befriedigend zu lösen. Es scheint im Gegenteil beinahe so zu sein, dass unser Land gegenwärtig das an Inflation nachholt, was es bisher „versäumt“ hat. Trotz den enormen Faktorimporten seit 1959 (Kapitalimport 1960—63 ca. 7,5 Mrd. Fr.; Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte von 1960—63 von 435 000 auf 690 000) konnte die Inflationslücke, die sich vom Güter- auf den Faktormarkt verlagert hatte, nicht geschlossen werden! Vielmehr hat gerade in dieser Periode der Preisauftrieb bis anhin unbekannte Formen angenommen. Der Grund hierfür ist v. a. darin zu sehen, dass die Frage der ausländischen Arbeitskräfte immer nur als kurzfristiges Konjunkturproblem, nicht aber als langfristiges Wachstumsphänomen betrachtet wurde. Auf diesen Punkt wird jedoch erst im Kapitel über den Arbeitsmarkt näher eingegangen.

Eine besondere Schwierigkeit und Sorge für kleine Länder bildet der Umstand, dass sie einerseits keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der übrigen Welt ausüben vermögen und andererseits aber eine beträchtliche Verwundbarkeit der inländischen Stabilität durch Störungen aus dem Ausland besteht, denen keine ausreichenden Abwehrmittel entgegengehalten werden können. Diesen sind beim gegenwärtig praktizierten System stabiler Wechselkurse und bei relativ freiem Handel vielmehr besonders enge Grenzen gesetzt, was natürlich die Gefahr des Mitgerissenwerdens in einen weltweiten Inflationsprozess noch erheblich vergrößert¹⁴. Mit der Frage, wie unter derartigen Bedingungen das nationale Preisniveau bei ausländischen Preisbewegungen dennoch stabil gehalten werden kann, hat sich Lindahl näher befasst. Seine theoretische Lösung lässt sich kurz dahingehend zusammenfassen, dass die Preise der sogenannten „home-market products“ invers zu den ausländischen Preisänderungen zu variieren hätten, wobei die Anteile der „home-market products“ und der Aussenhandelsprodukte am Sozialprodukt gewichtsmässig im Index zu berücksichtigen sind. Demzufolge würde z. B. eine Steigerung der Aussenhandelspreise eine Kompensation durch eine Nachfragebescheidung und Preissenkung der „home-market products“ erfordern. Ob allerdings die Preise der „home-market products“ die gewünschte Reaktion zeigen, ist eine ganz andere Frage. Ausschlaggebend sind wiederum die Angebots- und Nachfrageelastizitäten. Besondere Probleme treten zudem noch auf, wenn sich gleichzeitig mit den ausländischen Preiserhöhungen auch die „terms of trade“ verändern. — Zu den bereits im ersten Teil angeführten Schwierigkeiten, die sich beim Versuch der Errechnung von Gesamtelastizitäten des Imports und des Exports stellen, kommt aber noch eine weitere hinzu. Küng weist darauf hin, dass in Wirklichkeit nicht die einfache Modellannahme mit einem einzigen Produkt und dessen Preis- und Mengenentwicklung gegeben ist, sondern dass im Gegenteil ein breites Gütersortiment vorliegt, das sich erst noch rasch in seiner Zusammensetzung verändert. Deshalb sei die Konstruktion eines Men-

14) Ein Beispiel dafür, dass es für ein kleines Land auf die Dauer unmöglich oder gar nachteilig ist, sich dem allgemeinen Preisanstieg des Auslandes zu widersetzen, lieferte in den Dreissigerjahren die Schweiz, als sie mit allen möglichen, auch nicht marktkonformen Mitteln versuchte, eine Abwertung des Frankens zu umgehen.

genindexes mit konstanten Gewichten, die den üblichen Elastizitätsberechnungen zugrunde liegt, höchst problematisch und anfechtbar. „Der Exportpreisindex sagt ja nur aus, wie sich das Preisniveau der Ausfuhr Güter verschoben hätte, wenn die Mengen unverändert geblieben wären“¹⁵. Gerade diese Bedingung fällt jedoch in der Regel dahin!

Systematische Untersuchungen und Vergleiche über die Preis- und Mengenentwicklung der Importe und Exporte in den verschiedenen europäischen Kleinstaaten liegen nicht vor. Nach Bent Hansen scheint hingegen ein allgemeiner Eindruck zu bestätigen, dass die Verschiedenartigkeit des Import- und Exportsortimentes und damit auch der Preisentwicklung dieser Güter ein wesentlicher Grund der unterschiedlichen Entwicklung des Preisniveaus in den einzelnen Kleinstaaten darstellt¹⁶.

Bedeutend einfacher als bei einem System fester Wechselkurse liesse sich das Problem der Stabilisierung des Preisniveaus vom theoretischen Standpunkt aus bei adjustierbaren oder frei schwankenden Wechselkursen lösen, indem der Wechselkurs so variiert, dass die Effekte der Aussenhandelspreisänderungen auf das inländische Preisniveau gerade neutralisiert werden. Ein Ansteigen der Auslandpreise müsste demnach durch eine Aufwertung der eigenen Währung beantwortet werden. In einheimischer Währung ausgedrückt bliebe dann das Preisniveau konstant, und es fände auch keine Umverteilung der Produktionsfaktoren zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen statt. Dieses System fluktuierender Wechselkurse funktioniert jedoch nur zufriedenstellend, wenn der Anstieg der Export- und Importpreise (in ausländischer Währung) zu einem Überangebot an Devisen führt, wodurch der Wechselkurs gesenkt wird. Eine derartige Reaktion ist hingegen keinesfalls selbstverständlich, sondern hängt vom Verhalten der „terms of trade“ ab. Eindeutig ist das Resultat einzig bei unverändertem Austauschverhältnis, wenn also Export- und Importpreise um denselben Prozentsatz zu- oder abnehmen. Verändert sich dagegen die „terms of trade“, so sind die Ergebnisse nicht im voraus klar erkennbar. Eine Verschlechterung des Austauschverhältnisses könnte bei stabilen Wechselkursen sowohl von einem Nachfrage- als auch von einem Angebotsüberhang an Devisen begleitet sein, je nachdem die Angebots- und Nachfragefunktion der gehandelten Güter gestaltet ist. Wie aber schon mehrfach festgestellt wurde, wissen wir in der Praxis gerade über Form und Elastizität dieser Kurven viel zu wenig, um einigermaßen zutreffende Aussagen machen zu können. „Wir müssen in der Tat ehrlicherweise zugestehen, dass die Kluft zwischen Theorie und Empirie ausserordentlich breit ist und dass wir bei unserem Problem in der Theorie das allermeiste von dem als bekannt voraussetzen, was in der Realität unbekannt ist und bleibt“¹⁷.

Zusammenfassend können wir sagen: Bei stabilen Wechselkursen kann sich ein kleines Land unmöglich auf die Dauer ganz von einer ernsthaften, weltweiten Inflation isolieren, sondern es muss die allgemeinen Preisbewegungen

15) E. Küng, Zahlungsbilanzpolitik, Zürich/Tübingen 1959, S. 440.

16) B. Hansen, Inflation Problems . . . , a. a. O., S. 18.

17) E. Küng, a. a. O., S. 498.

im grossen und ganzen mitmachen. Will dagegen ein Land in einer inflationistischen Umwelt die Wechselkurspolitik in den Dienst der Preisstabilisierung stellen, so ergibt sich eine Tendenz zu fortwährender Aufwertung, was jedoch die Aufgabe fixer Wechselkurse bedingt. Nach Bent Hansen wären die Voraussetzungen für die Übernahme flexibler Wechselkurse v. a. in Kleinstaaten gegeben. „There is a strong case for variable exchange rates in small countries that seriously want to avoid to take part in the international price trends . . . For small countries fixed exchange rates is a very dangerous thing“¹⁸. Diese theoretisch zwar sehr einleuchtende und naheliegende Lösung findet aber in der Praxis nur sehr wenig Anklang, so dass kaum Aussicht auf die Realisierung dieses von Theoretikern immer wieder vorgebrachten Vorschlages besteht; denn es gibt eine ganze Reihe von recht schwerwiegenden Gründen, die sich gegen Währungsmanipulationen anführen lassen. Ferner ist zu bedenken, dass die autonomen Kapitalbewegungen, die gerade im Falle der Schweiz einen ganz entscheidenden Einfluss ausüben, keine Berücksichtigung in den theoretischen Modellen gefunden haben.

B. Die Bedeutung des schweizerischen Kapitalmarktes für den internationalen Kapitalverkehr. Der Einfluss der zwischenstaatlichen Kapitalwanderungen auf den schweizerischen Kapitalmarkt und die schweizerische Volkswirtschaft

I. Die Stellung der Schweiz auf dem internationalen Kapitalmarkt

Wie bereits in den Ausführungen des zweiten Teiles über die Ertragsbilanz festgestellt worden ist, gibt es in der Schweiz bis heute noch keine auch nur annähernd zuverlässigen statistischen Angaben über Umfang und Zusammensetzung des Kapitalverkehrs zwischen unserem Lande und den übrigen Staaten, weshalb es bloss unter Vorbehalten möglich ist, einige Aussagen über die Bedeutung und den Einfluss der zwischenstaatlichen Kapitalwanderungen auf die schweizerische Wirtschaft zu machen. Kein Zweifel besteht allerdings darüber, dass der Umfang der internationalen Kapitalströme, die sich über den schweizerischen Kapitalmarkt abwickeln, wesentlich grösser ist, als es der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes und seinem Aussenhandelsvolumen entsprechen würde. So sind z. B. die Währungsreserven pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz bedeutend höher als in den USA¹, obwohl das schweizerische Prokopfeinkommen erheblich unter dem amerikanischen liegt. Der hohe Stand unserer Gold- und Devisenreserven widerspiegelt denn auch keineswegs

¹⁸) B. Hansen, *Inflation Problems . . .*, a. a. O., S. 27, 39.

¹) 1961 betragen die Währungsreserven pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz rund 500 Dollars, in den USA 90 Dollars.

einen Unterschied im Volkswohlstand zu unsern Gunsten. Er zeigt nur, bis zu welchem Grad die Schweiz zur Drehscheibe des internationalen Kapitalverkehrs geworden ist ². Heute ist unser Land jedoch nicht mehr wie früher ein Netto-kapitalexporteur, sondern auch eine „Sammelstelle für beträchtliche ausländische Kapitalien“ ³, weshalb sehr oft die Kapitalimporte die Kapitalexporte übertreffen. Die hohen Kapitalzuflüsse aus dem Ausland bilden eines der schwierigsten Probleme der schweizerischen Wirtschaftspolitik; denn der Ein-

Tabelle 1

Die Entwicklung der Ertragsbilanz und der Währungsreserven ⁴

Jahr	Ertragsbilanz		Währungsreserven *			Kapitalverkehr	
	Saldo	Veränderung des Saldos	Stand Mio. Fr.	Veränderung		Netto-export Mio. Fr.	Netto-import Mio. Fr.
				Mio. Fr.	% **		
1946	—	—	6 347	—	—	—	—
1947	- 254	—	5 969	- 378	-6,0 %	124	—
1948	- 400	- 146	6 240	+ 271	4,5 %	—	671
1949	+ 639	+1 039	6 769	+ 529	8,5 %	110	—
1950	+ 317	- 322	6 619	- 150	-2,2 %	467	—
1951	- 129	- 446	6 509	- 110	-1,7 %	—	19
1952	+ 673	+ 802	6 595	+ 86	1,3 %	587	—
1953	+1 440	+ 767	6 834	+ 239	3,6 %	1 201	—
1954	+1 063	- 377	7 199	+ 365	5,3 %	698	—
1955	+ 662	- 401	7 536	+ 337	4,7 %	325	—
1956	+ 125	- 537	7 830	+ 294	3,9 %	—	169
1957	- 195	- 320	8 165	+ 355	4,3 %	—	530
1958	+ 960	+1 155	8 890	+ 725	8,9 %	235	—
1959	+ 758	- 202	8 413	- 477	-5,4 %	1 235	—
1960	+ 409	- 349	9 861	+1 448	17,3 %	—	1 039
1961	- 914	-1 323	11 639	+1 778	18,1 %	—	2 692
1962	-1 463	- 549	11 752	+ 113	1,0 %	—	1 576
1963	-1 556	- 93	12 343	+ 591	5,0 %	—	2 147

*) Bestand am Jahresende, einschliesslich Goldbestand des Bundes, nach Ausschaltung der vor der Jahreswende (von 1959 an) im Rahmen von Swapoperationen von den Banken an die Nationalbank abgetretenen, Anfang des neuen Jahres wieder zurückgenommenen Dollars.

**) In Prozenten des Bestandes am Ende des vergangenen Jahres.

2) F. Schulthess, Teamwork zwischen Nationalbank und Handelsbanken, Zürich 1962, S. 5.

3) R. Erbe, Die Schweiz als Drehscheibe des internationalen Kapitalverkehrs, 1956, in: Privat-Kommerzbank, Zürich, Okt. 1956, S. 14.

4) M. Iklé, Die Schweiz als internat. Kapitalmarkt, 1962 (Festschrift für F. Marbach, Bern, S. 269); A. Nydegger/L. Schürmann, Konjunktur- und wachstums-gerechte Wirtschaftspolitik. Ein Programm für die Schweiz, 1964, in: Wirtschaft und Recht 1964, Heft 3, S. 179.

fluss der autonomen internationalen Kapitaltransaktionen auf den Stand der schweizerischen Währungsreserven ist sehr viel grösser als derjenige der Ertragsbilanz. Aus diesem Grunde können die Bewegungen der Gold- und Devisenbestände der Schweizerischen Nationalbank eben nicht als Reflex der Entwicklung des Ertragsbilanzsaldos betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu erwähnen, dass Höhe und Zusammensetzung der Währungsreserven auch durch währungspolitische Massnahmen der Notenbank verändert werden können.

Da die schweren Kriegsverluste und die beträchtlichen Vermögenseinbussen infolge Enteignungen bei der kommunistischen Machtübernahme in Osteuropa sowie die fehlenden Voraussetzungen für die Abwicklung eines freien Kapitalverkehrs und das mangelnde Vertrauen in den ersten Nachkriegsjahren einer Wiederaufnahme der privaten Kapitalausfuhr entgegenstanden, musste der *Bund* in die Lücke springen und sich als *Kapitalexporteur* betätigen, indem er zunächst mehreren Staaten im Rahmen von bilateralen Handels- und Zahlungsabkommen⁵ grössere Kredite gewährte, damit der zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung dringend notwendige Aussenhandelsverkehr nicht wegen Zahlungsunfähigkeit der Kunden ins Stocken geriet. Ein weiterer, besonders schwieriger Aufgabenbereich des Bundes betraf die Geltendmachung der privaten Entschädigungsansprüche bei den ausländischen Regierungen. Schliesslich wurde der Bund nach dem Beitritt der Schweiz zu der von der OECE gegründeten Europäischen Zahlungsunion (EZU) im Jahre 1950 sehr bald zu einem der wichtigsten Gläubiger dieser Institution, bis die Passivierung der Handelsbilanz von 1954 an zu einem Abbau der Bundeskredite führte. 1956 gewährte der Bund der Weltbank eine Anleihe in der Höhe von 200 Mio. Fr., deren Hauptzweck in der Stilllegung überschüssiger Kaufkraft bestehen sollte. Mit der Entwicklungshilfe hat sich dem staatlichen Kapitalexport in den letzten Jahren ein neues, grosses Betätigungsfeld geöffnet, auf dem sich die Schweiz aber bis jetzt keineswegs durch Sonderleistungen hervorgetan hat.

Der *private Kapitalexport* kam 1947 wieder langsam in Gang. Die ersten Anleihen wurden Belgien gewährt und auch nachher beschränkte sich der Kreis der Kreditnehmer auf wenige, auserlesene Kunden (vgl. Tab. 3). Die grosse Zurückhaltung und Vorsicht drückte sich auch in der vermehrten Bedeutung der mittel- und kurzfristigen Kredite gegenüber den langfristigen aus.

In Ermangelung zuverlässiger statistischer Unterlagen ist man bei einem Versuch zur Ermittlung des totalen schweizerischen Kapitalexportes zu einem grossen Teil auf Schätzungen angewiesen. Vollständige Angaben über Umfang und Richtung des privaten Kapitalexportes können einzig bei den in der Schweiz emittierten Auslandsanleihen gemacht werden. Bei allen übrigen Arten der Kapitalausfuhr ist man nur lückenhaft unterrichtet oder überhaupt ganz auf Mutmassungen angewiesen. Gesamthaft wurde in den Jahren 1947 bis 1963 auf dem Wege der ausländischen Anleihensemissionstätigkeit ein Kapitalexport von 5 352 Mrd. Fr. durchgeführt, was einem jährlichen Durchschnitt

5) Vgl. hiezu R. Beriger, Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz auf Grund der Zahlungsabkommen von 1945—1949, Zürich 1952.

Tabelle 2

*Die erfassbaren privaten schweizerischen Kapitalexporte seit dem Zweiten Weltkrieg
(in Mio. Fr.)*⁶

Jahr	Emittierte Auslands- Anleihen	Kontroll- pflichtige Bankkredite	Neue Zertifikate von Investmenttrusts in Auslandsanlagen	Total
1945	—	238	—	238
1946	—	—	—	—
1947	55	129	—	184
1948	50	63	—	113
1949	54	320	—	374
1950	210	100	—	310
1951	50	—	—	50
1952	247	100	55	402
1953	225	349	45	619
1954	420	230	88	738
1955	378	90	44	512
1956	285	102	49	436
1957	5	44	69	118
1958	137	210	51	398
1959	480	82	452	1 014
1960	558	298	-23	833
1961	955	223	—	—
1962	655	—	—	—
1963	588	—	—	—

Tabelle 3

*Die regionale Verteilung der in der Schweiz emittierten Auslandsanleihen
(in %)*⁷

	1951—60	1951—56	1956—60
Nachbarländer	17	20	14
Restl. Europa	26,5	16	37
USA	16	9	23
Kongo, Südafrika	15,5	24	7
Australien	6,5	9	4
Weltbank	18,5	22	15

1947—49:

Belgien 55 Mio. Fr., 50 Mio. Fr., 54 Mio. Fr.

1950:

Belgien 50 Mio. Fr., Kongo 60 Mio. Fr.,
Niederlande 50 Mio. Fr., Südafrika 50 Mio. Fr.

6) NZZ Nr. 2429 (1954) für 1945—51; G. Jaquemets, Der schweizerische Kapital-export seit Kriegsende, 1961, in: Handelszeitung Nr. 40a, vom 6.10.1961.

7) G. Jaquemets, a. a. O.

von etwa 314 Mio. Fr. entspricht. Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, kamen dabei in erster Linie europäische Länder sowie die USA und die Weltbank als Anleihennehmer in Frage. Die einzigen Ausnahmefälle, in denen nichtindustrialisierte Länder in grösserem Ausmasse Berücksichtigung fanden, bildeten in den Fünfzigerjahren Südafrika und der unter belgischer Oberhoheit stehende Kongo. Diese Tendenz der Bevorzugung der verhältnismässig reichen Staaten Westeuropas und der USA setzte sich auch in den Sechzigerjahren fort.

Tabelle 4

*Die Umstellung der geographischen Verteilung
als Folge des über die EWG verhängten Anleihsembargos⁸
(in Mio. Fr.)*

	1954	1955	1959	1960
EWG-Staaten	77	209	—	15
Skandinavien	110	25	170	100
Grossbritannien	—	—	60	110
Commonwealth	84	95	75	119
USA	74	41	50	95
Weltbank	50	50	100	120
Übrige Länder	—	7	25	—1

Nachdem das 1958 über die EWG verhängte Anleihsembargo, das bedeutende Umstellungen in der geographischen Verteilung verursacht hatte, nach zwei Jahren wieder aufgehoben worden ist⁹, ergab sich 1961 folgende Verteilung: EWG 348 Mio. Fr., EFTA 332 Mio. Fr., Nord- und Südamerika und Australien 252 Mio. Fr., Weltbank 100 Mio. Fr., und für 1962 lauteten die Zahlen: EWG 230 Mio. F., EFTA 255 Mio. Fr., Rest 220 Mio. Fr.¹⁰. — Da gerade den Entwicklungsländern mit dem grössten Bedarf an ausländischem Kapital das nötige Vertrauen nicht entgegengebracht wird, ist kaum damit zu rechnen, dass die Anleihen im internationalen Kapitalverkehr wieder eine ähnlich dominierende Stellung einnehmen werden wie in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. In Zeiten mit grossem Eigenbedarf und Kapitalknappheit wird die Emissionstätigkeit von Auslandsanleihen gebremst. Zu einer solchen Eindämmung kam es im Jahre 1957. In der Regel pflegen die Auslandsemissionen also der Zinskurve entgegenzulaufen¹¹, d. h. dass die Emissionstätigkeit belebt wird, wenn der schweizerische Kapitalmarkt flüssig ist (und umgekehrt).

8) NZZ Nr. 4576 vom 21.12.1960.

9) Der Zweck dieser erstmals selektiv durchgeführten Einstellung der Anleihsmissionen sollte, wie es hiess, darin bestehen, den diskriminatorischen Charakter dieses Zusammenschlusses nicht noch zu honorieren.

10) „Die Volkswirtschaft“ 1962, S. 54; 1963, S. 55.

11) Vgl. J. Niehans, Über den Einfluss der Wertschriftenemission auf die Zinsentwicklung, 1961, in: Zeitschr. für Volkswirtschaft u. Statistik, 1961, S. 83.

Neben den Auslandsanleihen kann noch ein Teil der von den Banken gewährten Auslandskredite statistisch erfasst werden, da nach dem Bankengesetz von 1934 Kredite, die 10 Mio. Fr. übersteigen, genehmigungspflichtig sind. Angaben liegen aber weder über die Dauer der Kredite noch über die Form der Rückzahlungen vor, doch dürfte es sich „in den wenigsten Fällen um langfristige Transaktionen handeln, so dass eine Aufsummierung der einzelnen Jahresbeiträge ein schiefes Bild vermitteln würde“¹². — Alle übrigen Arten des Kapitalexportes bleiben dagegen in statistisches Dunkel gehüllt. Man darf allerdings annehmen, dass die Kapitalausfuhr zum Zwecke von ausländischen Wertpapierkäufen, die neben den Direktinvestitionen den Hauptteil des nicht erfassbaren Kapitalexportes ausmacht, ein ganz beträchtliches Ausmass annimmt und etwa an die Grössenordnung der in der Schweiz emittierten Auslandsanleihen heranreicht oder diese sogar noch übertrifft. Nach Mitteilungen der Schweizerischen Bankgesellschaft im Jahre 1959 soll im damaligen Zeitpunkt allein der Schweizer Besitz an nordamerikanischen Aktien und Obligationen mit 4 bis 5 Mrd. Fr. nicht zu hoch veranschlagt gewesen sein¹³, und wie die neueren Ereignisse von 1964 zeigten, ist auch der Bestand an deutschen Wertschriften ganz erheblich. „Über die Grössenordnung der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland ist so gut wie gar nichts bekannt“¹⁴. Die Hoffnungen verschiedener Unternehmungen, durch die Errichtung von Zweigniederlassungen in einem EWG-Mitgliedstaat den EWG-Markt weiterhin zu den gleich günstigen Bedingungen beliefern und den gemeinsamen Aussentarif umgehen zu können, haben sich vielfach zerschlagen, da unsere Unternehmer nicht die gleiche unbeschränkte Niederlassungsfreiheit geniessen wie die EWG-Konkurrenten.

Über die Vorgänge auf der Kapitalimportseite sind wir in der Schweiz statistisch noch weniger unterrichtet als über den Kapitalexport. Fest steht jedoch, dass der Kapitalimport in den letzten Jahren immer wieder ganz gewaltige Ausmasse angenommen hat; denn trotz der anhaltenden Passivierung der Ertragsbilanz sind die Gold- und Devisenbestände weiter angestiegen. Aus der Raschheit der Fluktuationen wird ebenfalls ersichtlich, dass es sich bei diesem Kapitalzufluss zu einem beachtlichen Teil nur um vorübergehend in die Schweiz einströmende Mittel handelt, die unser Land wieder verlassen, sobald die währungspolitische Unruhe abgeklungen ist oder die internationale politische Spannung nachgelassen hat. Diese Kapitaltransaktionen erfolgen aus rein spekulativen Gründen und stehen in keinem Zusammenhang mit den ökonomischen Verhältnissen in der Schweiz. Das gleiche gilt übrigens auch für die aus fiskalischen Gründen in unser Land transferierten Fluchtgelder, die hier dank des Bankgeheimnisses einen sicheren Unterschlupf vor dem Zugriff des Finanzamtes finden und deshalb in der Regel dauerhaften Charakter haben.

12) U. Brogle, Zur Frage des schweizerischen Kapitalexportes (Staatswissenschaftliche Studien, Neue Folge — Band 50) Zürich, 1963, S. 26.

13) Schweizerische Bankgesellschaft, Der schweizerische Kapitalexport, April 1959, S. 12.

14) U. Brogle, a. a. O., S. 27.

Vor der Einführung der Konvertibilität der bedeutendsten europäischen Währungen im Jahre 1958 diente unser Land auch als „wichtigste Drehscheibe des europäisch-amerikanischen Kapitalverkehrs“¹⁵, da es für die europäischen Fluchtgelder sehr verlockend war, über die Schweiz den Weg zum sonst verschlossenen amerikanischen Kapitalmarkt zu suchen. Mit der Einführung der Konvertibilität fand diese Epoche zwar ihren Abschluss, aber der Kapitalzu- strom in unser Land in unruhigen Zeiten hörte deswegen nicht auf, sondern nahm im Gegenteil zuvor nie gekannte Ausmasse an, wie die Berlin-, Kongo-, Kuba- und Pfund-Sterlingkrise sowie die DM- und Guldenaufwertung nach- haltig dokumentierten. „So strömten der Schweiz von Mitte 1960 bis Mitte 1963 schätzungsweise 10 bis 11 Mrd. Fr. aus dem Ausland zu“¹⁶. — Die wichtigsten Ursachen dafür, weshalb die ausländischen Kapitalbesitzer der Schweiz dieses grosse Vertrauen entgegenbringen, sind 1. die politische Unab- hängigkeit und Verpflichtung zur Neutralität, 2. die Aufrechterhaltung und

Tabelle 5

*Schätzungen einer schweizerischen Kapitalbilanz*¹⁷
(in Mrd. Fr.)

Schweizerische Vermögenswerte im Ausland		Ausländische Vermögenswerte in der Schweiz	
Kurzfristige Forderungen	9,0	Kurzfristige Bankschulden	7,0
— Privat	7,8	Ausländische Beteiligungen	
— Öffentlich	1,2	an schweiz. Auslandsanleihen	1,0
Langfristige Forderungen	5,0	Schweizerische Effekten	
— Obligationenanleihen inkl.		in ausländischem Besitz	5,0
indirekte Kapitalexporte	3,85	Ausländische Direktinvestitionen	
— Bundeskredite	1,15	in der Schweiz	1,5
Ausländischer Effektenbesitz	13,0	Ausländischer Grundbesitz	
— Investmenttrusts	2,0	und Hypothekarforderungen	
— Privat	11,0	in der Schweiz	3,0
Direktinvestitionen der schweize- rischen Wirtschaft im Ausland	11,0	Total	17,5
Total	38,0		

15) R. Erbe, Die Stellung der Schweiz im europäisch-amerikanischen Kapitalver-
kehr, 1959, in: Privat-Kommerzbank, Juli 1959, S. 13.

16) E. Reinhardt, Aktuelle Probleme des Kapitalexportes, 1963, in: Vierteljahres-
bericht der Schweizerischen Kreditanstalt, Nr. 3, 1963.

17) M. Iklé, Die Schweiz als internationaler Kapitalmarkt, 1962, in: Festschrift
für F. Marbach, Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft,
Bern, S. 264, vgl. auch NZZ Nr. 3005 vom 4.8.1962.

Garantie der Freizügigkeit und 3. die Stabilität der Währung und das Festhalten am Wechselkurs, oder etwas vereinfacht ausgedrückt: die politische und wirtschaftliche Kontinuität und Stabilität.

Schliesslich wird der Kapitalimportstrom in politisch und wirtschaftlich unsicheren Perioden auch noch durch die Repatriierung schweizerischer Auslandsvermögen verbreitert, die oft ebenfalls einen ganz beträchtlichen Umfang annimmt.

Dieser massive Mittelzufluss, der, wie schon erwähnt, nicht auf Ertragsbilanzüberschüsse, hohe Zinssätze oder Renditen, sondern auf Sicherheitsüberlegungen und andere nicht ökonomische Motive zurückzuführen ist, hat nun in ganz entscheidendem Masse zur heutigen Überkonjunktur beigetragen und die ohnehin vorhandenen Inflationstendenzen weiter verstärkt. Ohne diesen Kapitalimport wäre es auch nicht möglich gewesen, den Produktionsapparat so auszuweiten, dass er überhaupt nur noch mit Hilfe eines riesigen Heeres ausländischer Arbeitskräfte in Gang gehalten werden kann.

Bevor im folgenden Kapital näher auf die volkswirtschaftliche Bedeutung des sich über den schweizerischen Kapitalmarkt abwickelnden Kapitalverkehrs eingegangen und die Frage erörtert wird, wie unerwünschte Auswirkungen vermieden oder beseitigt werden können, soll abschliessend noch eine für das Jahr 1960 vom Generaldirektor der schweizerischen Nationalbank zusammengestellte, ebenfalls zum grossen Teil auf Schätzungen beruhende Kapitalbilanz wiedergegeben werden.

II. Die Bedeutung des internationalen Kapitalverkehrs für die schweizerische Volkswirtschaft, insbesondere unter Berücksichtigung des Einflusses auf die inflationären Auftriebstendenzen

Die Bekämpfung des inflationären Auftriebes und seiner Ursachen stellt heute in der Schweiz das wirtschaftspolitische Problem Nummer Eins dar. Motive dieser Erscheinung sowie deren Gefahren für die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Schwierigkeiten der Abwehr unerwünschter externer Einflüsse sind bereits früher erwähnt worden. Dieses Kapitel soll nun speziell der Frage nach der Bedeutung der internationalen Kapitalbewegungen für die schweizerische Volkswirtschaft und dem Problem des Zusammenhanges zwischen internationalem Kapitalverkehr und Inflation gewidmet sein; denn es ist klar, dass die Auswirkungen der Kapitalströme, die sich über den Kapitalmarkt unseres kleinen Landes abwickeln, auf den schweizerischen Wirtschaftsablauf nicht unbeträchtlich sind. Da die Schweiz sowohl Kapitalexporte als auch Kapitalimporte durchführt, müssen die wirtschaftlichen Konsequenzen von Kapitalein- und Kapitalausfuhr getrennt betrachtet werden. Obwohl unser Land in den letzten Jahren seine traditionelle Stellung als Nettokapitalexporteur verloren hat und zu einem Nettokapitalimporteur geworden ist, soll zuerst auf die Kapitalausfuhr eingegangen werden.

a) Der Kapitalexport

1. Sinn und Bedeutung des Kapitalexportes

Gleich wie in der Binnenwirtschaft eine vernünftige Kapitalverteilung nach dem Prinzip erfolgen sollte, dass die verfügbaren Ersparnisse jenen Verwendungszwecken und Orten zugeleitet werden, „die sich über die höchste Produktivität ausweisen“, müsste die Distribution der zur Verfügung stehenden Mittel auch im internationalen Bereich völlig unabhängig vom Bestehen nationaler Grenzen nach denselben Kriterien durchgeführt werden. Wenn sich die internationalen Kapitalbewegungen am Zinsgefälle bzw. an den Ertragsunterschieden orientieren, profitieren nämlich nicht nur die Gläubiger, die höhere Zinseinnahmen realisieren als bei einer Investition im eigenen Lande, und die Kreditnehmer, die das Kapital sonst überhaupt nicht bekämen, sondern es wird auch ein Beitrag zum internationalen Ausgleich der Nettoerträge und zur Maximierung des Weltsozialproduktes geleistet. „Kurz: die produktiven internationalen Kapitalbewegungen geben Anlass zu einer intensiveren weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung...; sie sind in dieser Hinsicht ökonomisch als äusserst fruchtbar und wünschenswert zu betrachten. Dieses positive Urteil gilt vor allen Dingen für den autonomen Kapitalexport, soweit er nicht die Form der Kapitalflucht annimmt“¹⁸.

Diesem theoretischen Modell kam die Wirklichkeit der letzten Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg sehr nahe, in denen die internationalen Kapitalströme ganz entscheidend zur Erschliessung rückständiger Gebiete und zum Aufbau der Weltwirtschaft beigetragen haben. Weltkriege und Wirtschaftskrisen setzten dieser Periode ein Ende. Das private Kapital hatte aufgehört, dorthin zu fliessen, wo es knapp war, sondern wanderte v. a. an die Orte, die ihm die grösste Sicherheit gewähren konnten. Diese Entwicklung liess sich auch durch die allmähliche Normalisierung des Kapitalverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gänzlich rückgängig machen. Sicherheitsüberlegungen haben in vielen Fällen den Vorrang vor Ertragsaussichten behalten.

Voraussetzung dafür, dass ein Land überhaupt Kapitalexporte durchführen kann, ist das Vorhandensein eines beträchtlichen Kapitalreichtums und die Erzielung von Ertragsbilanzüberschüssen. Im Falle der Schweiz haben zudem in vielen Jahren umfangreiche Kapitalimporte das Angebot noch ganz erheblich vermehrt. Die Frage aber, ob die privatwirtschaftlichen Bestrebungen, mittels Kapitalexport das Vermögen im Ausland ertragreicher anzulegen, als es im Inland möglich ist, immer auch im wirtschaftlichen Landesinteresse liegen, gab v. a. in der Zwischenkriegszeit und in verminderter Heftigkeit auch nach dem Zweiten Weltkriege immer wieder zu Diskussionen und Auseinandersetzungen Anlass. Dabei beriefen sich sowohl die Gegner als auch die Befürworter der Kapitalausfuhr auf die Verteidigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses. Während die Befürworter betonten, dass der Kapitalexport in vielen Fällen die Funktion eines Wegbereiters für die Anknüpfung der lebensnot-

18) E. Küng, Zur Problematik des schweizerischen Kapitalexportes, 1955, in: *Aussenwirtschaft* 1955, S. 152.

wendigen Handelsbeziehungen erfülle und deshalb auch als willkommenes Mittel zur Aufrechterhaltung der Beschäftigungslage zu betrachten sei, behaupten die Gegner, die Nettokapitalausfuhr bewirke Verknappungserscheinungen auf dem Kapitalmarkt, treibe den Zins hoch und sei deshalb von Übel. Beide Argumente scheinen allein betrachtet auf den ersten Blick sehr einleuchtend, obwohl sie widersprechend sind. Die einen sehen im Kapitalexport ein Instrument zur Belebung der Wirtschaft, die andern einen hemmenden Faktor.

Um die Auswirkungen des Kapitalexportes auf die Binnenwirtschaft, insbesondere im Zusammenhang mit dem Inflationsproblem, zu untersuchen, ist es ausserordentlich wichtig, die verschiedenen Arten, in denen die Kapitalausfuhr erfolgen kann, streng auseinanderzuhalten, da die Effekte nicht immer die gleichen sind! Kapitalexporte können langfristigen oder kurzfristigen Charakter haben, sie können auf dem Wege der Anleihsenemissionen oder der Wertschriftenkäufe an ausländischen Börsen, über Bankkredite und Direktinvestitionen u. a. erfolgen. Diesem Umstand wurde aber in der Vergangenheit bei der Beurteilung der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Kapitalexport und Inflation viel zu wenig Rechnung getragen. Als zu Beginn der Fünfzigerjahre durch die Einführung der Sozialversicherungen das Zwangssparen zunahm und speziell das rasche Anwachsen des AHV-Fonds das Überangebot auf dem Kapitalmarkt noch ganz erheblich verstärkte¹⁹, so dass die Zinssätze auf einen nie gekannten Tiefstand sanken und alle inländischen Bedürfnisse mit Leichtigkeit befriedigt werden konnten, kam jegliche Opposition gegen den Kapitalexport zum Verstummen. Er wurde allgemein als nützliches Ventil betrachtet, um einen weiteren Zinsverfall aufzuhalten, da durch die strengen gesetzlichen Vorschriften über die Anlage der Fondsmittel der AHV²⁰ speziell die Situation auf dem Markt der mündelsicheren Papiere²¹ verschärft wurde und eine Verdrängung der übrigen Ersparnisse in risikoreichere, teilweise ausländische Anlagen zur Folge hatte²². Als sich aber 1956/57 die Verhältnisse am Kapitalmarkt plötzlich änderten und eine merkliche Verknappung eintrat, wandelte sich auch die Einstellung weiter Kreise zum Kapitalexport; denn kaum waren die Zinssätze nach einem massiven Abfluss ausländischer Mittel wieder etwas angestiegen, so machte sich erneut die „alte“ Opposition bemerkbar und lebten die Kontroversen über den inflationsfördernden bzw. inflationshemmenden Einfluss des Kapitalexportes wieder auf.

19) In einer Untersuchung zu Beginn der fünfziger Jahre kam eine Expertenkommission zum Ergebnis, dass das AHV-Zwangssparen nicht bloss eine Verlagerung, sondern eine zusätzliche Ersparnisbildung herbeiführte. (Vgl. E. Ackermann, Die Kapitalbildung, in: Festschrift für E. Marbach, a. a. O., S. 237.)

20) Neben der genügenden Sicherheit wird eine angemessene Verzinsung verlangt. Art. 109 des Bundesgesetzes über die AHV enthält eine erschöpfende Aufzählung der Anlagemöglichkeiten (vgl. T. Keller, AHV-Fonds, Kapitalmarkt und Konjunkturpolitik, in: Zeitschr. für Volkswirtschaft u. Statistik 1950, S. 31).

21) „Mündelsicher“ identisch mit „verlustsicher“ (Ch. Gasser/W. Meyer, Der schweizerische Kapitalmarkt, Zürich/St. Gallen 1952, S. 50).

22) Vgl. Ch. Gasser, Strukturwandel am Markte der mündelsicheren Werte, 1953, in: Zeitschr. für Volkswirtschaft u. Statistik 1953, S. 148.

2. Inflation und Kapitalexport

Die Beantwortung der Frage, welche der beiden Meinungen nun die der Wirklichkeit entsprechende sei, fällt keineswegs so eindeutig aus, wie es vielleicht erwartet wird und auch wünschenswert wäre; denn wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, kann keine der Ansichten die Wahrheit für sich allein beanspruchen. Obwohl die angeführten Argumente nicht nur diametral entgegengesetzt scheinen, sondern auch sind, bestätigt die Praxis, dass beide Wirkungen des Kapitalexportes, sowohl die inflationsfördernde als auch die inflationshemmende, möglich und anzutreffen sind, wenn auch nicht in gleicher Häufigkeit. Welcher Einfluss letzten Endes überwiegt, hängt nun entscheidend von der Form und der Zusammensetzung des Kapitalexportstromes ab.

Während die Verknüpfung zwischen Kapitalexport und Warenausfuhr bei der gebundenen Kreditgewährung und in vielen Fällen auch bei der Direktinvestition sehr eng ist, besteht diese Verbindung bei den Auslandsanleihen nur ausnahmsweise. Hier bleiben die tatsächlichen Zusammenhänge sehr oft verdeckt. Soll der Kapitalexport auch in einer Epoche der Prosperität und Vollbeschäftigung aufrechterhalten werden, ohne jedoch der Inflation Auftrieb zu geben, so sind aus naheliegenden Gründen diejenigen Formen der Kapitalausfuhr zu bevorzugen, die nicht sogleich als Nachfrage nach inländischen Gütern und Dienstleistungen zurückkommen und zu einer Nachfragesteigerung im Exportsektor führen. In Praxis ist hingegen eine derartige Politik kaum durchzuführen. Eine staatliche Lenkung der privaten Kapitalexporttätigkeit käme einem Eingriff in die persönliche, wirtschaftliche Freiheit gleich, der mit unseren demokratischen Prinzipien nicht vereinbar wäre, und von einer Lösung auf freiwilliger Basis darf ebenfalls nichts erwartet werden, weil sich der private Kapitalexporteur bei der Wahl seiner Anlagen allein nach Ertrags- und Sicherheitsmomenten richtet, nicht aber von den gesamtwirtschaftlichen, kapitalmarktpolitischen Erfordernissen leiten lässt. Die Schweiz musste sogar die Erfahrung machen, dass auch Kreditgewährungen, die ohne jegliche Auflage gemacht worden sind, von den Empfängern zum Ankauf von schweizerischen Erzeugnissen verwendet wurden, da der Preis der nachgefragten Produkte bei uns günstiger war als im Ausland. So sind nachweisbar 80 % der Gelder der Weltbankanleihe von 1956 wieder in der Schweiz ausgegeben worden²³, womit zwar die Nebenabsicht des Bundes, sterilisierte Gelder zinstragend im Ausland anzulegen, erfüllt, der Hauptzweck, einen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu leisten, jedoch gründlich durchkreuzt wurde. Wir kommen somit zum Ergebnis, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen die heute bevorzugten Formen des Kapitalexportes zweifellos mehr inflationsfördernd als -hemmend sind. Soll, was keineswegs ausgeschlossen ist, der Kapitalexport wirklich in den Dienst der Inflationsbekämpfung gestellt und zur Abschöpfung und Sterilisierung überschüssiger Kaufkraft oder unerwünschter Kapitalimporte benützt werden, so muss dies unter der ausdrücklichen Bedingung geschehen,

23) Vgl. S. Schweizer, Randbemerkungen zum Kapitalexport, 1959 (Schweizerischer Bankverein, Bulletin Nr. 3 1959, S. 48).

den erhaltenen Kredit nicht für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz, sondern zum Kauf in einem Drittland zu verwenden. Jöhr empfiehlt sogar für den Fall, dass Sterilisierung und Wiederexport des ausländischen Kapitals nicht genügen sollten, um den gewünschten Effekt zu erzielen, eine staatliche Zwangsanleihe durchzuführen und die so abgeschöpften Gelder in Form billiger Kredite an die Entwicklungsländer mit der Auflage weiterzuleiten, diese nicht wieder in unserem Lande auszugeben²⁴. Damit ist zwar das Problem des Realtransfers nicht aufgehoben, doch auf einen vielleicht günstigeren, späteren Zeitpunkt verschoben.

Diese Feststellungen sollten bereits deutlich genug klar gemacht haben, dass die oft polemischen Auseinandersetzungen für und wider den Kapitalexport am eigentlichen Kern des Problems vorbeigingen. Einerseits ist der Kapitalexport nicht *eo ipso*, unabhängig von der Form, in der er erfolgt, ein geeignetes Mittel zur Inflationsbekämpfung, das überschüssige Kaufkraft auf ausländische Märkte ableitet, weil, wie erwähnt, sehr oft ein sogenannter Bumerangeffekt entsteht. Nur unter ganz bestimmten Bedingungen und bei ganz bestimmten Arten dient die Kapitalausfuhr der Inflationsbekämpfung. Andererseits besteht die inflationsfördernde Wirkung des Kapitalexportes in erster Linie in der durch den Bumerangeffekt bedingten Nachfragesteigerung in der Exportwirtschaft und nicht, wie es verschiedentlich angeführt wird, in der Verknappung des Kapitalangebotes, die nach dieser Ansicht den Hypothekarzins in die Höhe treibt und deshalb den Wohnungsbau und die Lebenshaltungskosten verteuert. Unser Land hat sich aber schon so stark an niedrige Zinssätze gewöhnt, dass weitgehend, wenn auch nicht ausschliesslich, die Meinung vorherrscht, der Zins dürfe nicht steigen, weil dies inflationistisch wirke²⁵. Die Tiefhaltung der Zinssätze wird von bestimmten politischen Kreisen sozusagen als wirtschaftspolitisches Postulat betrachtet, und Kapitalexporte dürften nach Ansicht dieser „Apostel des billigen Geldes“²⁶ erst dann erfolgen, wenn sämtliche inländischen Bedürfnisse befriedigt sind und die Kapitalausfuhr kein Ansteigen des allgemeinen Zinsniveaus bewirkt²⁷. Aus diesem Grunde wurde und wird immer wieder die Forderung erhoben, der Bund müsse dafür sorgen, dass der Binnenwirtschaft nicht Kapital durch den Abfluss ins Ausland vorenthalten werde. Eine solche Forderung nach einer Stabilisierung des Zinsniveaus widerspricht nun aber jeglicher ökonomischer Vernunft. Werden nämlich die Zinssatzerhöhungen, wie es schon mit den Steuererhöhungen geschehen ist, zu einer politischen Angelegenheit ersten Ranges gemacht, so wird die Konjunkturpolitik eines ihrer letzten marktkonformen Instrumente beraubt. Gerade ein Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus in der Schweiz wäre gewiss am ehesten imstande, einen übermässigen Abfluss von inländischen Ersparnissen ins Ausland zu verhindern.

24) Vgl. „Basler Nachrichten“ Nr. 52, vom 4.2.1964.

25) Vgl. E. Lutz, Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz, Zürich 1963.

26) E. Reinhardt, a. a. O., S. 159.

27) Vgl. „Berner Tagwacht“ Nr. 154, vom 5.7.1958.

Ganz abgesehen davon, dass man sich in einem demokratischen Lande keinen Illusionen über die Möglichkeiten der Eindämmung der Kapitalausfuhr hingeben darf, ist das Begehren, den Kapitalexport in den Dienst der Konjunkturpolitik zu stellen, aus mehreren Gründen abzulehnen. Erstens ist zu beachten, dass der Kapitalexport grossenteils langfristigen Charakter hat, während die Konjunkturpolitik vorwiegend kurzfristige Massnahmen verlangt. Zweitens ist zu bedenken, dass ein ganz erheblicher Teil der Kapitalausfuhr nicht aus inländischen Ersparnissen, sondern aus unerwünschten Kapitalimporten besteht, die vom einheimischen Kreislauf ferngehalten werden sollen, damit sie nicht zu einem Nachfrageüberhang führen und der Inflation Auftrieb verleihen. Drittens ist es schliesslich ganz einfach unmöglich, in einem Land, in welchem ein Drittel der Produktion im Ausland abgesetzt werden muss, wo die Konkurrenz ohnehin viel stärker ist, die Interessen der Exportwirtschaft prinzipiell den Wünschen der Binnenwirtschaft zu opfern und die Exportindustrie in der Kredit- und Investitionsfinanzierung zu benachteiligen. Untersuchen wir nämlich das Arsenal, das der Regierung zur Bekämpfung der Kapitalausfuhr zur Verfügung steht, so zeigt sich, dass überhaupt nur bestimmte Formen getroffen werden können, aber mit grosser Wahrscheinlichkeit gerade diejenigen, die für die Exportwirtschaft die grösste Bedeutung haben.

Artikel 8 des Bundesgesetzes über Banken und Sparkassen bestimmt, dass die Nationalbank vor Ausführung eines der nachstehenden Geschäfte, die den Betrag von 10 Mio. Fr. überschreiten, zu unterrichten sei ²⁸:

1. Übernahme und Ausgabe von Anleihen zugunsten des Auslandes.
2. Übernahme und Ausgabe von Aktien ausländischer Gesellschaften.
3. Auslandskredite und Anlagen im Ausland in der Form von Darlehen oder der Übernahme von Reskriptionen fremder Staaten, sofern diese Geschäfte für mindestens ein Jahr abgeschlossen werden.

Gegen alle die meldepflichtigen Kapitalexportarten kann die Nationalbank Einspruch erheben und ihre Ausführungen von bestimmten Bedingungen abhängig machen oder sie ganz verbieten. Aber alle diese Massnahmen zusammen vermochten in den Jahren 1956—1958 den vermehrten Kapitalabfluss durch andere Kanäle nicht zu verhindern! Angesichts der Tatsache, dass die Anwendung der erwähnten Bestimmungen zu einer Verlagerung der Kapitalausfuhr auf die unkontrollierbaren Wege Anreiz gibt, handelt es sich dabei um ein recht fragwürdiges Mittel.

Kommt man nun aber zur Einsicht, dass auch in Zeiten der Kapitalverknappung der Kapitalexport mit Rücksicht auf den lebensnotwendigen Aussenhandel nicht zu kurz kommen darf, so muss man eingestehen, dass es eines Tages sehr wohl zu einem Interessenkonflikt zwischen dem Kapitalbedarf für Inlandinvestitionen und demjenigen für den Kapitalexport kommen kann, der die Wirtschaft vor keineswegs leicht zu lösende Probleme stellen würde ²⁹.

28) H. Lutz, Die Möglichkeiten der schweizerischen Nationalbank zur Beeinflussung des Geld- und Kapitalmarktes, Diss. Bern 1958, S. 160.

29) U. Brogle, a. a. O., S. 49.

3. Staatlicher oder privater Kapitalexport? *Das Problem der Entwicklungshilfe*

Neben der prinzipiellen Kontroverse für und gegen den Kapitalexport hat sich noch eine andere Auseinandersetzung abgespielt. In der Öffentlichkeit gab nämlich die Frage zu Diskussionen Anlass, ob der Bund befugt sei, Steuergelder für den Kapitalexport zu verwenden. Anstoss dazu gab die Bekanntgabe des Bundes im Jahre 1956, überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen und zu sterilisieren, aber anstatt diese Mittel gänzlich brachliegen zu lassen, der Weltbank ein Darlehen in der Höhe von 200 Mio. Fr. zu niedrigem Zinsfuss zu gewähren³⁰.

Obwohl in den letzten Jahren mit der Entwicklungshilfe noch eine ganz wichtige, neue Aufgabe für den Kapitalexport erwachsen ist, hat sich in unserem Lande noch kaum viel an der schon 1956 vorherrschenden Meinung geändert, dass der Bund keinen Kapitalexport zu betreiben und Steuergelder im Ausland anzulegen oder gar zu verschenken habe, da die Kapitalausfuhr eine Angelegenheit der Privatwirtschaft sei und bleibe. Die Argumente, mit denen diese These vertreten wird, vermögen heute allerdings nicht mehr viel Anklang zu finden³¹. Entgegen den Erwartungen und Prophezeiehungen hat die Wiederherstellung der Währungskonvertibilität in den wichtigsten Ländern die Störungen im internationalen Kapitalverkehr nicht vollständig zu beseitigen vermocht. Im Gegenteil hat sich der Strom des fortwährend herumvagabundierenden Kapitals, wie gerade die Schweiz erfahren musste, eher noch verstärkt. — Wenig überzeugend wirkt auch die Behauptung, eine freie Kapitalexporttätigkeit erfülle die Funktion eines Konjunkturstabilisators, was doch bedeuten würde, dass sich die private Kapitalausfuhr antizyklisch verhält. Vieles spricht gerade für die gegenteilige Annahme, dass ein krisenhafter Einbruch mit einer allgemeinen Lähmung der Investitionstätigkeit verbunden ist und sowohl die Investitionen im In- wie im Ausland betrifft. — Zu allen Zeiten wurde immer wieder betont, dass die Hauptbedeutung der Auslandsinvestitionen in einem den Export und die Beschäftigung anregenden Effekt liege. „Heute, wo es nun darum geht, einer gefährlichen Überbeanspruchung unserer Volkswirtschaft, einem akuten Mangel an Arbeitskräften und ungesunden Preissteigerungen zu wehren, soll mit dem gleichen Mittel die gegenteilige Wirkung erzielt werden: durch eine Intensivierung des Kapitalexportes soll dem inländischen Markt überschüssige Kaufkraft entzogen und einer von der Geldseite drohen-

30) Dass dieser Sterilisierungsabsicht ein Misserfolg beschieden war, wurde bereits an anderer Stelle erwähnt. — Die Opposition gegen diese Anleihe kam v. a. von der Sozialdemokratischen Partei, die die Auffassung vertrat, dass Haushaltüberschüsse zur Schuldentilgung und zu Steuersenkungen verwendet werden müssten. — In einem Gutachten hat J. Niehans 1956 zwar darauf hingewiesen, dass der Bund mit diesem Vorgehen eine Mitverantwortung an der Regulierung des Geldumlaufes übernehme und teilweise eine Funktion erfülle, die von der Bundesverfassung der Nationalbank übertragen worden ist. (J. Niehans, Schuldentilgung und Kapitalmarkt, Gutachten vom 21.9.55, in: Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, S. 76/7).

31/32) Vgl. U. Brogle, a. a. O., S. 32 ff.

den Teuerung entgegengewirkt werden“³². Die geringste Überzeugungskraft besitzt schliesslich das Argument, der private Kapitalexport übe „zu einem grossen Teil eine natürliche Ausgleichsfunktion zwischen verhältnismässig kapitalreichen und kapitalarmen Volkswirtschaften“³³ aus. Wie bereits festgestellt wurde, folgen die Kapitalströme heute bei weitem nicht mehr so stark dem internationalen Zinsgefälle wie vor dem Ersten Weltkrieg. „Selbst wenn man ein echtes Gefälle des reinen Zinses annimmt, wird dies durch die notwendige Einbeziehung der Risikoprämie u. U. stark modifiziert. Da das Risiko einer Kapitalanlage in unterentwickelten Ländern als sehr hoch erachtet wird — vielfach wird gerade der hohe Zins als ein Zeichen eines besonders risikoreichen Geschäftes und ungesunder Verhältnisse angesehen —, ergibt sich sogar häufig unter Berücksichtigung des Risikos ein Gefälle in der entgegengesetzten Richtung“³⁴. Betrachtet man den beschränkten Kreis der Schuldnerländer, die in den Genuss des statistisch erfassbaren schweizerischen Kapitalexportes kommen, so findet diese These eine klare Bestätigung.

Entwicklungshilfe darf nicht etwa deshalb betrieben werden, weil es „Mode“ und politisch vorteilhaft ist, oder mit dem Hauptgedanken, sich für den zukünftigen Handel eine möglichst günstige Ausgangsbasis zu schaffen, sondern sollte in erster Linie aus der Erkenntnis erfolgen, dass sie heute eine dringende sozialpolitische Notwendigkeit darstellt. So wenig ein Staat mit ständig grösser werdenden Einkommens- und Vermögensunterschieden Stabilität finden und auf die Dauer überhaupt existieren kann, so wenig kann die Welt den ersehnten Frieden erreichen, wenn es ihr nicht gelingt, diese krassen wirtschaftlichen Diskrepanzen zu beseitigen oder zumindest zu verringern. Die Aufgaben, die sich zur Erreichung dieses Zieles stellen, sind jedoch ganz enorm und können nicht mit Almosen oder „Brosamen vom Tische der Reichen“ erfüllt werden, sondern verlangen wirkliche Opfer. Es ist ebenfalls klar, dass der private Kapitalexport allein nicht genügt, auch wenn er die Anstrengungen noch vervielfacht. Damit ist kein Urteil gegen die private Entwicklungshilfe ausgesprochen, sondern bloss die Tatsache unterstrichen, dass die traditionellen Wege der Kapitalexportpolitik nicht genügen, um das Entwicklungsproblem zu lösen. Im Gegenteil wird der privaten Kapitalhilfe auch in Zukunft grosse Bedeutung zukommen, doch muss man sich bewusst sein, dass hier in den meisten Fällen Profitmotive wegleitend sind. Da sich zudem in den bereits industrialisierten und erst noch eine grössere Sicherheit bietenden Staaten fortwährend neue, günstige Investitionsgelegenheiten ergeben, wird ein beträchtlicher Teil des zur Verfügung stehenden privaten Kapitals davon abgehalten, in unterentwickelte Zonen zu wandern³⁵.

33) Schweizerische Bankgesellschaft: Schweizerischer Kapitalexport, April 1959.

34) W. Guth, a. a. O., S. 13. — Ch. Kindleberger, *International Economics*, Homewood (Ill.), 1962, S. 335 („In many markets today ... an increase in the discount rate not only failed to attract funds from abroad but actually led to capital outflows“).

35) Vgl. W. Lewis, a. a. O., S. 277 und G. Myrdal, a. a. O., S. 2.

Wie schon einleitend zu diesem Kapitel konstatiert wurde, erfolgt heute der Kapitalexport gegenüber der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg vorwiegend in Form von Direktinvestitionen und verhältnismässig bedeutend weniger durch den Erwerb ausländischer Wertpapiere. Dieser Strukturwandel ist zu einem guten Teile auf die politisch veränderte Situation nicht zuletzt in den Entwicklungsgebieten zurückzuführen und soll dem nach dem Zusammenbruch des Kolonialsystems grösser gewordenen Sicherheitsbedürfnis Rechnung tragen. „Bei der Effektenanlage kann der Kapitalimporteur durch vorzeitige Tilgung die Kapitalverflechtung nach Belieben lösen und die Regierung des Kapitalimportlandes kann u. U. durch entsprechende Kontrollmassnahmen den Neuzustrom von Auslandkapital verhindern“³⁶. Anders verhält es sich bei den Direktinvestitionen, die den Rückkauf nicht ohne weiteres ermöglichen — es sei denn durch gewaltsame Enteignung — und die zudem weit weniger abhängig von Kapitalzuflüssen von auswärts sind, da sie die Gewinne für neue Investitionen verwenden können. Auch im Kampf mit den übrigen Industriestaaten und Firmen um die Behauptung und Ausdehnung des Marktanteiles sind Direktinvestitionen eine wirksame Waffe und erlauben die Errichtung einer gewissen wirtschaftlichen Machtstellung. Betrachtet man die positiven Effekte der Direktinvestitionen³⁷, so scheint auf den ersten Blick dieser Strukturwandel auch für die Entwicklungsländer nur von Vorteil zu sein. Dem stehen jedoch auch negative Punkte gegenüber³⁸, die von vielen Leuten — und nicht zuletzt auch von manchen Entwicklungsländern selbst — als wesentlich stärker bezeichnet werden. — Der Gerechtigkeit halber muss allerdings auch gesagt werden, dass die Fehler nicht einseitig bei den privaten Kapitalgebern liegen, sondern dass in ganz entscheidendem Masse das sehr oft unfreundliche Verhalten oder gar Vertragsbruch seitens der Empfängerländer erheblich zur unverkennbaren Zurückhaltung des privaten Kapitalexportes in diese Regionen beigetragen hat. Da das Sicherheitsmoment das Kernproblem der privaten Kapitalausfuhr darstellt, kann eine wesentliche Steigerung der privaten Kreditgewährung und Investitionstätigkeit nur erreicht werden, wenn es gelingt, staatliche und supranationale Garantien zu schaffen. Anstrengungen hiezu sind im Gange; denn es wurden sowohl auf nationaler wie z. T. auch auf internationaler Ebene Vorstösse unternommen, um besonders bei den Direktinvestitionen und den Lieferantenkrediten zu einer allseits befriedigenden Lösung zu kommen. Auf bilateraler Basis hat die Schweiz bis jetzt mit verschiedenen Staaten

36) W. Guth, a. a. O., S. 35.

37) a) grössere Kontinuität der Kapitalanlage, b) geringere Gefahr, dass Auslandskapital für rein konsumtive Zwecke verwendet wird, c) Flexibilität der Erträge (in schlechten Zeiten gehen automatisch auch Erträge zurück, während Zins- und Tilgungsbeträge unabhängig von der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation zu entrichten sind), d) Möglichkeit, Kapitalexport mit Vermittlung des technischen Wissens zu verbinden.

38) a) Angst der Empfangsstaaten vor Überfremdung, b) Befürchtung, dass ausländischer Investor nur maximalen Profit anstrebt und sich einseitig auf ertragsreichste Produktionszweige konzentriert (keine Berücksichtigung der tatsächlichen Bedürfnisse).

Abmachungen zum Schutze und zur Förderung von Kapitalinvestitionen getroffen. Zur Zeit steht auch immer noch die Schaffung einer allgemeinen Investitionsrisiko-Garantie zur Diskussion. Für eine supranationale Regelung liegt der vom Holländer van Eeghen ausgearbeitete Plan einer internationalen Investitionsrisiko-Garantie vor³⁹. Bei den Lieferantenkrediten, die besonders im Investitionsgütersektor immer mehr langfristigen Charakter annehmen, wird in der Schweiz seit langem die Forderung nach einem Ausbau der Exportrisikogarantie geltend gemacht, die auch vom Bundesrat als „nützliches Instrument“ bezeichnet wird, um namentlich zugunsten von Entwicklungsländern die Gewährung von Lieferanten- und Bankkrediten zu fördern⁴⁰. Da aber die gegenwärtig gehandhabte Praxis der verschiedenen Länder zu einem eigentlichen Wettlauf der staatlich finanzierten Exportkredite und zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen führt, wäre in erster Linie eine internationale Übereinkunft für eine gemeinsame Maximaldauer der Kreditgewährung und eine Abstimmung der Kreditbedingungen anzustreben⁴¹.

Aussagen über den Umfang der bis jetzt von der Schweiz geleisteten Entwicklungshilfe zu machen, ist keineswegs einfach. Da keine einheitliche Auffassung darüber besteht, was überhaupt als Entwicklungshilfe zu bezeichnen ist und was nicht, gehen die statistischen Angaben zum Teil ganz beträchtlich auseinander. Auf der einen Seite werden Zahlen angeführt, die beweisen sollen, dass die Schweiz nicht nur nicht hinter den übrigen Staaten zurücksteht, sondern mit einem Anteil von rund 2 % des Sozialproduktes seit Jahren schon eine Entwicklungshilfe leiste, die kaum von einem andern Lande übertroffen werde⁴². Diesen Angaben wird nun andererseits nicht zu Unrecht die Frage entgegengehalten, „ob es überhaupt angängig sei, private Kapitalexporte in Form industrieller Direktinvestitionen oder Lieferantenkredite, die bei einer solchen Rechnung den weitaus grössten Betrag ausmachen, als Entwicklungshilfe zu bezeichnen“⁴³. Normalerweise verfügen wir zwar über keine statistischen Unterlagen, die uns über die Höhe der Direktinvestitionen Auskunft geben könnten, doch konzentrieren sich diese nach den Ergebnissen einer Untersuchung des Eidgenössischen Politischen Departementes und der Spitzenverbände der Wirtschaft auf die wichtigsten und rohstoffreichsten Länder Südamerikas. Es besteht demnach eindeutig die Tendenz, in jenen Regionen zu investieren, die reiche Rohstoffvorkommen besitzen und in denen der Entwicklungsprozess schon relativ weit fortgeschritten ist. — Auch die immer

39) Vgl. „Der Plan van Eeghen für eine internationale Investitionsrisikogarantie“, in: Schweizerische Zollpolitik in der neuen Integrationsphase, a. a. O.

40) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern, Bundesblatt Nr. 21, 1961, S. 1024.

41) Vgl. W. Guth, a. a. O., S. 45.

42) Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung Nr. 17, 1961; A. Schäfer, Der Beitrag der Schweiz zur Finanzierung der Entwicklungsländer, 1964, in: Aussenwirtschaft Nr. 1. Schäfer kommt für 1960 zu folgenden Anteilen am Bruttosozialprodukt: Frankreich 2,2 %, Schweiz 1,75 %, Deutschland 0,9 %, USA 4,8 %, Grossbritannien 1,2 %.

43) U. Brogle, a. a. O., S. 65 ff.

Tabelle 6

*Die kontinentale Verteilung der schweizerischen Direktinvestitionen
in Entwicklungsländern (in Mio. Fr.)*⁴⁴

Jahr	Europa	Latein- amerika	Afrika	Asien	Total
1949	107	286	53	104	550
1955	184	631	107	152	1 074
1956	215	709	124	175	1 223
1957	220	831	119	180	1 350
1958	246	887	136	176	1 445
1959	275	1 033	168	184	1 660

Asien: ohne Japan; Afrika: ohne Südafrikanische Union

Europa: Griechenland, Spanien, Jugoslawien, Türkei

wieder mit Nachdruck betonten indirekten Hilfeleistungen über zahlreiche Darlehensgewährungen an die Weltbank erfolgten in erster Linie mit der Absicht, eine sichere und zinstragende Anlagestelle im Ausland zu finden. Diese Art der „Entwicklungshilfe“, die übrigens zu einem grossen Teil aus Mitteln der Kapitalimporte finanziert wurden, hat von unserem Lande bis jetzt noch keine wirklichen Opfer verlangt.

Über die bisherige direkte Entwicklungshilfe des Bundes ist nicht viel zu sagen. Sie beschränkte sich fast ausschliesslich auf das Gebiet der technischen Hilfe und erreichte bis 1961 jährlich durchschnittlich fünf Millionen Franken, was pro Kopf der Bevölkerung einen Franken ausmachte!⁴⁵ 1961 wurde dann ein Kredit von 60 Mio. Fr. für drei Jahre bewilligt, und 1964 forderte der Bundesrat einen Rahmenkredit von 90 Mio. Fr. Trotz Opposition gegen Auslandsanlagen und Verschenkung von Steuermitteln wird die Schweiz kaum darum herumkommen, ihre Leistungen noch ganz beträchtlich zu erhöhen. Dies sollte jedoch nicht bloss im Hinblick auf die drohende „Gefahr“ erfolgen, dass die Bestrebungen der OECD, die Entwicklungshilfe aller Industriestaaten zu koordinieren und Quoten einzuführen, bald von Erfolg gekrönt sein könnten⁴⁶, sondern müsste eigentlich in Befolgung unserer aussenpolitischen Maxime „Neutralität und Solidarität“ eine Selbstverständlichkeit sein, wenn die Solidarität nicht bloss zur Farce werden soll! — Da die Entwicklungsländer wegen der geringen Rentabilität für den Ausbau ihrer Infrastrukturen von privater Seite kaum langfristige Kredite bekommen können, kommt der staatlichen Entwicklungshilfe der Industriestaaten ganz besonders grosse Bedeutung zu. Eine gut ausgebaute Infrastruktur ist die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum.

44) Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung Nr. 16, 1961.

45) U. Brogle, a. a. O., S. 69/70.

46) Vgl. B. Fritsch, Zum Problem des Umfangs und der Verteilung entwicklungsbedingter Kapitaltransfers; in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12, Heft 2, Göttingen 1961, S. 203 ff.

Abschliessend kommen wir somit zur Feststellung, dass die Hauptbedeutung des Kapitalexportes heute nicht mehr ausschliesslich allein in der indirekten Förderung des Exportes und der Beschäftigung in der Exportwirtschaft liegt, sondern dass die Kapitalausfuhr immer stärker auch in den Dienst der Entwicklungshilfe und zum Teil sogar der Inflationsbekämpfung gestellt wird. Diese neuen Aufgaben, v. a. diejenige der Inflationsbekämpfung, kann der staatliche Kapitalexport aber zweifellos besser erfüllen als der private.

b) Der Kapitalimport

Hinsichtlich der Beurteilung der Kapitalimporte gehen die Ansichten nicht wie bei der Kapitalausfuhr stark auseinander, sondern lassen sich leicht auf einen gemeinsamen Nenner der Ablehnung dauernder Kapitalzuflüsse bringen, in denen die Hauptquelle der konjunkturellen Überhitzung und inflationären Auftriebstendenzen gesehen wird. „Andere Länder stehen vor dem Problem der Bekämpfung der Kapitalflucht aus ihrem Lande — die Schweiz allein steht vor dem Problem der Mässigung der Kapitalflucht in die Schweiz“⁴⁷. Es wäre nun allerdings nicht nur ungerecht, sondern auch gefährlich, dieses zwar einheitliche und klare, aber etwas zu einseitige Urteil als der Wirklichkeit voll entsprechendes Abbild zu betrachten. Wenn der Auffassung, die Kapitalimporte trügen in ganz erheblichem Masse zur Inflation bei, zweifellos nicht widersprochen werden kann, so darf dennoch nicht vergessen werden, dass die Kapitaleinfuhr neben dem vielen Unangenehmen der Schweiz auch recht einträgliche Geschäfte gebracht hat. Vor allem wäre es jedoch allzu bequem, wie Salin betont, dem Ausland allein die Schuld für die Preissteigerungen zuzuschreiben. „Wir müssen um der richtigen Diagnose willen ganz ehrlich zugeben, dass die ausserordentliche Grösse der Nachfrage, welche die Preise in die Höhe getrieben hat, zu einem guten Teil uns selbst zur Last fällt“⁴⁸. Beinahe noch mehr als wegen der inflationsfördernden Wirkung wird der Kapitalimport von der breiten Öffentlichkeit wegen der drohenden Überfremdungsgefahr missbilligt. Über Umfang und Form sind wir beim Kapitalimport aber statistisch noch weniger informiert als beim Kapitalexport. Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung der Investitionstätigkeit in der Schweiz und die Bedeutung der Auslandskapitalien bei deren Finanzierung sollen deshalb in erster Linie die Möglichkeiten zur Bekämpfung und Beseitigung der Inflation und zur Fernhaltung unerwünschter Kapitalimporte erörtert werden.

Da das Investitionsvolumen in der Schweiz seit Kriegsende überproportional zum Wachstum des Bruttosozialproduktes zugenommen hat, ist die

⁴⁷ E. Salin, Gegen Inflationshysterie; Beitrag zu: Krisenpolitik im Wohlstand, Artikelserie der Nationalzeitung, Sonderdruck, 1964.

⁴⁸ E. Salin, wie 47). Nach Amonn haben die „politischen“ Preiserhöhungen besonders der landwirtschaftlichen Produkte und die Mietzinspolitik einen nicht unwesentlichen Anteil an der Teuerung (vgl. A. Amonn, Wirtschaftspolitik in der Schweiz, Bern 1959, S. 116).

Investitionsquote ständig gestiegen, und zwar von 16 % im Jahre 1950 auf 30 % im Jahre 1963⁴⁹. Diese rege Investitionstätigkeit konnte aber immer weniger aus den Mitteln der inländischen Ersparnisbildung finanziert werden. Der Jahre hindurch latent vorhandene Mangel an eigenem Kapital wurde jedoch verschleiert, weil je länger je mehr auf Auslandskapital zurückgegriffen werden musste und konnte. So wies der Zinssatz im Jahre 1961 zuerst sogar noch eine sinkende Tendenz auf, obwohl bereits in erheblichem Umfange ausländisches Kapital zur Schliessung der Finanzierungslücke herangezogen werden musste⁵⁰. Nach Angaben der schon bei der Investitionsquote zitierten Quelle betrug die Differenz zwischen inländischer Ersparnisbildung und Bruttoinvestition, d. h. mit andern Worten der Nettokapitalimport, 1960 rund eine Milliarde Franken, 1961 ca. 2,7 Mrd. Fr., 1962 etwa 1,6 und 1963 2,1 Mrd. Fr.

III. Möglichkeiten und Massnahmen zur Bekämpfung der Inflation und zur Abwehr oder Stillegung unerwünschter Kapitalimporte

Da die gegenwärtige Inflation nicht einem einzelnen Umstand zugeschrieben werden kann, sondern eindeutig auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist, muss sich eine erfolgreiche Bekämpfung auf mehrere Massnahmen stützen, die aufeinander abgestimmt sind und die sich gleichzeitig gegen die wichtigsten Inflationsherde im In- und im Ausland richten.

a) Die Geld- und Kreditpolitik

Im Vordergrund der verschiedenen möglichen Massnahmen steht natürlich die Geld- und Kreditpolitik, die, wenn sie vernünftig eingesetzt wird, immer noch wirksam ist und die vor allem den Preis- und Marktmechanismus nicht ausschaltet. „In der Schweiz ist dieses Instrumentarium bisher aber nur in unzureichendem Masse zur Anwendung gelangt, zum Teil wegen dem Fehlen der hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen, zum Teil auch wegen der mangelnden Bereitschaft seitens der Nationalbank, die an sich vorhandenen geld- und kreditpolitischen Interventionsmöglichkeiten voll auszunützen“⁵¹. In letzter Zeit sind nun jedoch die Forderungen immer lauter geworden, die bestehenden Gelegenheiten der Einflussnahme vermehrt anzuwenden sowie die juristischen Voraussetzungen für einen Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums zu schaffen; denn nach der gegenwärtigen Rechtsordnung ist die Nationalbank bloss in der Lage, Diskontpolitik und in sehr beschränkter Weise Offenmarktpolitik zu betreiben, nicht aber Vorschriften über die Haltung von

49) A. Nydegger/L. Schürmann, Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik. Ein Programm für die Schweiz, 1964, in: Wirtschaft und Recht, Heft Nr. 3, S. 189/190.

50) Vgl. Schweizerische Nationalbank: Geschäftsberichte 1961 und 1962.

51) A. Nydegger/L. Schürmann, a. a. O., S. 242.

Mindestreserven zu erlassen. Obwohl die Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank von 1953 eine Erweiterung des Geschäftskreises in bezug auf die Offenmarktpolitik mit sich brachte, bleibt diese weiterhin auf genau umschriebene Forderungen mit einer maximalen Laufzeit von zwei Jahren, d. h. praktisch auf den Geldmarkt, beschränkt⁵². Der Ausbau dieses konjunkturpolitischen Instrumentes wäre deshalb ebenso sehr erwünscht wie eine gesetzliche Verankerung der Mindestreservepolitik, die bis jetzt erst einmal von 1955 bis 1958, aber auf rein freiwilliger Basis im Rahmen eines Gentlemen's Agreement, eine zeitlich befristete Verwirklichung fand. Von der gesetzlich vorhandenen Möglichkeit der Betreibung einer aktiven Diskontpolitik hat die Nationalbank dagegen von sich aus in den letzten Jahrzehnten immer weniger Gebrauch gemacht, nachdem sie sich in den ersten Jahren nach Gründung der Nationalbank noch durch eine ausgesprochene Aktivität auf diesem Gebiet ausgezeichnet hatte. Von 1907 bis 1915 sind 27 Änderungen vorgenommen worden, von 1915 bis 1937 waren es nur noch 15, und vom November 1936 bis zum April 1957 blieb der Diskontsatz überhaupt unverändert auf 1½ %, „was die niedrigste von einer Zentralnotenbank zur Anwendung gelangende Bankrate bedeutete“⁵³. Im Gegensatz zu den meisten übrigen Staaten hat die Schweiz in der Nachkriegszeit darauf verzichtet, den Diskontsatz in den Dienst der Konjunkturpolitik zu stellen. Diese Haltung erfuhr auch durch die drei seit 1957 vorgenommenen Variationen keine Änderung. Im Frühjahr 1957 wurde der Diskontsatz auf 2½ % hinaufgesetzt, im Februar 1959 auf 2 % gesenkt und trotz anziehender Konjunktur auf diesem niedrigen Niveau belassen, bis er anfangs Juli 1964 wieder auf 2½ % erhöht wurde. Bei diesen Manipulationen handelte es sich nämlich weniger um ein aktives Eingreifen in die Zinsgestaltung als vielmehr um ein Nachziehen. Verglichen mit den Diskontsätzen anderer europäischer Staaten, die bereits viel früher und stärker die Bankrate erhöhten als die Schweiz, bleibt unser Land mit seinem Satz von 2½ % immer noch an der untern Grenze der Tabelle⁵⁴.

Als Begründung für das „Einfrieren“ der Diskontrate auf diesem tiefen Niveau werden u. a. folgende Argumente vorgebracht: Erstens habe „der Wechsel als Finanzierungsinstrument seine frühere Bedeutung weitgehend eingebüsst“⁵⁵, und zweitens sei „in der Schweiz die Entwicklung der Zinssätze praktisch kaum vom offiziellen Diskontsatz der Nationalbank abhängig“, da der vom Diskontsatz unabhängige Bereich der Eigenfinanzierung und der staatlichen Tätigkeit zu umfangreich sei⁵⁶. Diese Argumente sind jedoch nicht sehr stichhaltig; denn wie die Erfahrungen mit ausländischen Diskontsatz-

52) Vgl. H. Lutz, a. a. O., S. 134 ff.

53) H. Lutz, a. a. O., S. 116.

54) Sätze Anfang 1965: D 3 %, F 4 %, NL 4½ %, B 4,75 %, GB 7 %, New York 4 %.

55) V. Frank, Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums der Schweiz, 1964, in: Wirtschaft und Recht, Heft Nr. 2, S. 88.

56) M. Rudin, Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik, 1960, in: Aussenwirtschaft 1960, S. 341.

erhöhungen in den letzten Jahren zeigten, wurden diese „überall als anti-inflatorisches Alarmzeichen verstanden“⁵⁷. Sie sind „richtungsweisend für die Entwicklung des gesamten Zinsniveaus und zwar gleichgültig wie stark ihre unmittelbare Wirkung sein mag“⁵⁸. Zudem machen sich bereits die Schranken der Eigenfinanzierung deutlich bemerkbar. Der Hauptgrund für diese „passive“ Diskontpolitik ist zweifellos in der Befürchtung zu suchen, eine Erhöhung des Diskontsatzes wirke inflatorisch. Diese Auffassung, die allen nationalökonomischen Theorien widerspricht, ist allerdings nur mit äusserster Skepsis aufzunehmen. Nach A. Lutz ist das ganze Argument deshalb falsch, „weil die geschilderte Ursachenkette, wenn überhaupt, nur *ceteris paribus* gilt; und eine *ceteris paribus* Betrachtung auf diesem Gebiet übersieht das Wesentliche und ist deshalb nicht erlaubt. Was sie übersieht, ist gerade das, was die Wissenschaft seit jeher in den Mittelpunkt gestellt hat, nämlich die eindämmende Wirkung der Zinserhöhungen auf die Investitionen“⁵⁹. Ein weiterer von der Nationalbank hervorgehobener Grund des tiefen Zinssatzes bestehe darin, „ein Zinsgefälle zugunsten des Auslandes aufrecht zu erhalten“⁶⁰. Auch dieses Argument vermag nicht zu überzeugen; denn wenn das internationale Zinsgefälle im Falle der Schweiz tatsächlich wirksam wäre, so dürften kaum oder überhaupt keine ausländischen Kapitalien mehr in die Schweiz einströmen. Da die Wirklichkeit ganz anders aussieht, weil das Auslandskapital vorwiegend aus Sicherheits- und nicht aus Ertragsgründen in unser Land kommt, ist es sinnlos, weiter an der Fiktion eines international wirksamen Zinsgefälles festzuhalten⁶¹.

Statt das konjunkturpolitische Instrumentarium im erwähnten Sinne auszubauen und den Zinsmechanismus wieder zu aktivieren — wodurch sowohl die Nachfrage beschnitten als auch die Ersparnisbildung angeregt worden wäre —, hat der Bundesrat im Februar 1964 auf dem Wege eines dringlichen Bundesbeschlusses eine Reihe von nicht marktkonformen Massnahmen erlassen, die auf eine starke Opposition stiessen, weil sie nicht den langfristigen Wachstums- und Strukturproblemen Rechnung trugen, sondern lediglich den Nachfrage-, nicht aber den Kapazitätseffekt der Investitionen berücksichtigten und, unter Umkehrung der Vorzeichen, mit den krisenpolitischen Erkenntnissen der Dreissigerjahre einer Situation Herr zu werden versuchten, die mehr als eine blossе Phase vorübergehender Überkonjunktur darstellt⁶². Langfristig

57) H. Lutz, a. a. O., S. 120.

58) A. Nydegger/L. Schürmann, a. a. O., S. 243.

59) F. Lutz, a. a. O., S. 279.

60) M. Iklé, Währungspolitik in der Konvertibilität, 1962, in: Aussenwirtschaft 1962, S. 386.

61) Die immer wieder angestellten Vergleiche mit Deutschland hinken in doppelter Hinsicht: Erstens hat Deutschland eine aktive Ertragsbilanz und zweitens ist im Falle Deutschlands das internationale Zinsgefälle wirksam, da das ausländische Kapital in Deutschland hohe Erträge und nicht Sicherheit sucht.

62) F. Kneschaurek: Mehr Schaden als Nutzen, in: Nationalzeitung Nr. 77, 1964. Am 26./28.2.65 stimmte das Volk der Weiterführung dieser befristeten Massnahmen zu.

gesehen wird die Schweiz nicht darum herumkommen, ihre Zinspolitik zu reaktivieren, was jedoch nur erfolgreich geschehen kann, wenn gleichzeitig eine Neuorientierung der veralteten Landwirtschafts- und Mietzinspolitik erfolgt und wenn das geld- und kreditpolitische Instrumentarium ausgebaut und durch fiskalpolitische Massnahmen ergänzt und mit diesen koordiniert wird.

b) Die Finanzpolitik

Eine wirksame Inflationsbekämpfung ist nur möglich, wenn auch die Steuer- und Ausgabenpolitik des Staates in deren Dienst gestellt wird. In dieser Beziehung ist es in der Schweiz allerdings in mancher Hinsicht nicht aufs Beste bestellt.

Der klassische Beitrag der Finanzpolitik zur Inflationsbekämpfung ist die Erzielung von Budgetüberschüssen, die sowohl die effektive Nachfrage reduzieren als auch den Banken liquide Mittel in Form von Zentralbankguthaben entziehen. In der Praxis ist eine solche Politik, v. a. in einem demokratischen Staat, aber nur sehr schwer durchzuführen. Abgesehen davon, dass erheblich viel Zeit verstreicht, bis eine Steueränderung vom Parlament genehmigt ist und wirksam werden kann, stösst die Forderung nach einer Steuererhöhung in einer Phase der Hochkonjunktur, in der es für die Abgeordneten doch viel populärer wäre, Steuersenkungen zu propagieren, auf kaum zu überwindende Hindernisse. In vielen Kantonen bestehen zudem gesetzliche Bestimmungen, nach denen beim Auftreten von Rechnungsüberschüssen sofort Steuersenkungen zu erfolgen haben, womit eine antizyklische Politik der Gemeinden oder des Kantons überhaupt ausgeschlossen wird. Da seit dem Zweiten Weltkrieg der „alte“ Konjunkturzyklus nicht mehr existiert, sondern durch eine Phase stetigen Wachstums abgelöst worden ist, hat auch die antizyklische Finanzpolitik viel von ihrer Bedeutung verloren, die doch darin besteht, das eine Mal fördernd, das andere Mal bremsend auf den Wirtschaftsablauf einzuwirken; denn der Staat kann nicht dauernd Überschüsse erzielen und sterilisieren und dabei seine eigenen Aufgaben vernachlässigen. Die „antizyklische Finanzpolitik“ sollte deshalb mehr und mehr durch eine „azyklische Finanzpolitik“ abgelöst werden, nach welcher „der Staat seine Einnahmen und Ausgabenpolitik nicht primär auf die Nivellierung der kurzfristigen Konjunkturschwankungen“ konzentrieren muss (wozu diese wegen ihrer Schwerfälligkeit sowieso nicht geeignet ist), sondern sich in erster Linie auf die Lösung der langfristigen, mit dem wirtschaftlichen Wachstum zusammenhängenden Probleme auszurichten hat⁶³.

Im Falle der Schweiz würde eine solche auf die langfristigen Bedürfnisse unserer Wirtschaft ausgerichtete Finanzpolitik in allererster Linie Massnahmen zur Förderung des Sparens und zur Beschneidung der Nachfrage zu reinen Konsumzwecken erfordern, damit die für das weitere Wachstum notwendigen grossen öffentlichen und privaten Investitionsvorhaben aus eigenen

63) A. Nydegger/L. Schürmann, a. a. O., S. 220.

Mitteln finanziert werden können und nicht mehr, wie in den letzten Jahren, in grossem Umfange ausländisches Kapital herangezogen werden muss. Durch steuerliche Begünstigungen des Sparens und durch Sparprämien einerseits sowie durch eine Heraufsetzung der Abschreibungs- und Abzahlungssätze und eine Umgestaltung der Warenumsatzsteuer als wichtigster indirekter Steuerquelle⁶⁴ andererseits könnte die Finanzpolitik einen wichtigen Beitrag leisten, damit zusammen mit den geld- und kreditpolitischen Massnahmen wieder ein Gleichgewicht zwischen inländischer Ersparnisbildung und Investitionstätigkeit erreicht wird. Die einzige Ausnahme, wo Steuersenkungen in diesem Zusammenhang einen günstigen Einfluss auszuüben vermögen, bilden die Zölle. Durch einen Abbau der eine künstliche Teuerung verursachenden hohen Schutzzölle, die bis zu 40 % und 50 % des Wertes ausmachen, würden nicht nur viele importierte Produkte verbilligt, sondern auch „künstliche Preishochburgen“ im Inland geschleift und Kapazitäten für produktivere Leistungen frei⁶⁵. Nicht erwarten darf man dagegen, dass der Staat (Bund, Kanton, Gemeinde) durch eine Einschränkung seiner Ausgaben mit dem „guten Beispiel“ vorangeht; denn es ist allzuviel Zeit verstrichen mit der jahrelangen Zurückstellung wichtiger Aufgaben für die Arbeitsbeschaffung in Depressionsjahren. Das einzige, was man vom Staat allerdings erwarten und verlangen darf, ist, dass er diese umfangreichen Aufgaben im Rahmen eines langfristigen Investitionsprogrammes durchführt⁶⁶.

c) Die Währungspolitik

Grosse Bedeutung bei der Inflationsbekämpfung kommt heute der Währungspolitik zu. Zunächst seien einige wenige Bemerkungen zum Vorschlag einer Aufwertung des Schweizerfrankens gemacht, der sowohl begeisterte Befürworter als auch entschiedene Gegner hat. Eine erschöpfende Analyse der mit dieser Frage zusammenhängenden Probleme ist im Rahmen dieser Arbeit natürlich nicht möglich. Aus diesem Grunde sollen sich die folgenden Ausführungen kurz auf einige dem Verfasser besonders wichtig erscheinende Gründe beschränken, die eine Aufwertung des Schweizerfrankens zur Zeit als nicht opportun erscheinen lassen.

Erstens ist zu bedenken, dass die Schweiz seit einigen Jahren eine stark passive Ertragsbilanz aufweist und das Übermass an Auslandkapital somit nicht auf aktive Ertragsbilanzen, sondern auf überwiegend ausserökonomische Ursachen zurückzuführen ist. Aus diesem Grunde sind Vergleiche

64) A. Nydegger/L. Schürmann, a. a. O., S. 229. Von den Verfassern wird eine Umgestaltung der heutigen Bruttoeinphasen- in eine Netto-Mehrphasensteuer vorgeschlagen, d. h. eine Steuer, die auf jeder Umsatzstufe erhoben wird, wobei jeweils nur der Mehrwert zu besteuern ist.

65) Ch. Gasser: Falsche Diagnose, verfehlte Therapie, 1964 (Beitrag zu „Krisenpolitik im Wohlstand“ a. a. O.).

66) Die Finanzierung dieses Programmes sollte nur durch Steuern erfolgen.

mit Deutschland, wo grosse Überschüsse der Leistungsbilanz und hohe Zinssätze zu einem starken Anwachsen der Gold- und Devisenbestände geführt haben, und Analogieschlüsse zur DM-Aufwertung fehl am Platze. Aufwertungen erschweren ja die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft und verbessern gleichzeitig die Konkurrenzsituation des Auslandes auf dem Binnenmarkt. Statt des erwünschten Dämpfungseffektes, der zwar bei einer Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten über eine Reduktion der Gewinnmargen, der Investitionen und des Lohnauftriebes möglich wäre, aber eine weitere Passivierung der Ertragsbilanz mit sich brächte, würde eine Frankenaufwertung mit sehr viel grösserer Wahrscheinlichkeit Subventionsbegehren der Exportwirtschaft hervorrufen und mit ebenso grosser Sicherheit neue Schutzzoll- und Kontingentforderungen der Inlandproduzenten nach sich ziehen. Man wird auch nicht fehlgehen, wenn man annimmt, dass diesen Postulaten vom Parlament, in dem die verschiedenen Interessengruppen stark genug vertreten sind, weitgehend zugestimmt würde, womit am Ende jedoch keine Bekämpfung, sondern eine Förderung der Teuerung erreicht würde.

Als weiterer Grund gegen eine Aufwertung ist der Umstand anzuführen, dass durch eine derartige Währungsmanipulation den unzähligen Kapitalflüchtlingen zu dem bereits durch das Bankgeheimnis gewährten Schutz noch ein zusätzliches Geschenk gemacht würde, indem diese Kapitalien in den betreffenden nationalen Währungen ausgedrückt sogar noch zu einem Substanzzuwachs kämen⁶⁷. Drittens ist eine Frankenaufwertung wegen den spekulativen Kapitaltransaktionen, die durch eine bevorstehende Wechselkursänderung ausgelöst werden und gefährliche Ausmasse annehmen können, abzulehnen; denn eine völlig überraschende und die internationale Spekulation ausschaltende Variation der Frankenparität ist nach dem geltenden Münzgesetz ausgeschlossen. Da ferner eine allfällige Aufwertung wegen ihres „diskriminatorischen“ Effektes auf die eigene Wirtschaft nur sehr mässig ausfallen würde (siehe Deutschland!), wären die durch die währungspolitische Unruhe entstehenden Nachteile bestimmt grösser als die Vorteile. Zudem ist die jahrzehntelange Stabilität des Wechselkurses einer der Hauptgründe für das grosse Vertrauen, das der Schweizerfranken geniesst.

Obwohl die schweizerische Nationalbank viel weniger Befugnisse als die meisten übrigen europäischen Notenbanken besitzt, kommt ihr bei der Beeinflussung und Gestaltung des schweizerischen Wirtschaftsablaufes grosse Bedeutung zu, denn in unserm Lande verfügt allein die Nationalbank über eine Stelle, die sich dauernd mit Fragen der Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft und Finanzen befasst, während es „im ganzen eidgenössischen Regierungsapparat nirgends eine Abteilung für Konjunkturpolitik gibt“⁶⁸. Zu dieser nach innen orientierten kommt noch die nach aussen gerichtete Tätigkeit der Nationalbank hinzu, die v. a. eine Zusammenarbeit mit andern Noten-

67) A. Bosshardt, Die Frankenaufwertung — fragwürdiges Mittel der Inflationsbekämpfung, 1964, in: Aussenwirtschaft, Heft Nr. 3, S. 264/5.

68) H. Stranner, Konjunkturpolitik als Nebenbeschäftigung, 1962, in: Wirtschaftsrevue Nr. 28, März 1962, S. 8.

banken umfasst. Wegen des hohen Grades der wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Ausland wäre die Schweiz auch bei einem bedeutend besser ausgebauten konjunkturpolitischen Instrumentarium immer noch nicht in der Lage, eine autarke Konjunkturpolitik zu betreiben, sondern bliebe trotzdem auf die internationale Zusammenarbeit angewiesen.

Der entscheidende Punkt des Überganges vom multilateralen gebundenen Zahlungsverkehr der EZU zur Konvertibilität im Jahre 1958 war, dass Kapitalien wieder frei von einem Land ins andere transferiert werden können. Diese Möglichkeit hatte seit nahezu 30 Jahren nicht mehr bestanden. Das Ausmass, in dem nun von dieser Gelegenheit immer wieder Gebrauch gemacht wurde, und zwar viel weniger aus Rentabilitätsüberlegungen als aus spekulativen und Sicherheitsmotiven, hat in den letzten Jahren oft solche Formen angenommen, dass die bestehende internationale Währungsordnung schweren Belastungsproben ausgesetzt wurde. Dass diese Erschütterungen nicht zum Zusammenbruch des Währungssystems geführt haben, ist in erster Linie der heute weit verbreiteten Erkenntnis zu verdanken, dass alle Staaten „im selben Boot sitzen“ und deshalb die Anstrengungen zur Eindämmung dieser unerwünschten Kapitalbewegungen im Interesse aller liegen. Besonders gefährlich waren diese währungspolitischen Unruhen jeweils deshalb, weil sie Schlüsselwährungen des US-Dollars und des englischen Pfundes betrafen.

Der verbesserten Währungslage der meisten europäischen Währungen steht eine passive Zahlungsbilanz der USA gegenüber. Diese Passivität beruht allerdings nicht auf einem Leistungsbilanzdefizit, sondern ist allein auf den grossen Umfang der Militär- und Wirtschaftshilfe zurückzuführen⁶⁹. Dennoch führte die Abnahme der amerikanischen Währungsreserven zu einem Vertrauensschwund in den Dollar⁷⁰. Während die Vertrauenskrise von 1960 durch eine Erklärung des Präsidenten Kennedy rasch wieder beruhigt werden konnte, nahm die Dollarkrise vom Sommer 1962 bedeutend stärkere Ausmasse an. Der Verkauf amerikanischer Wertpapiere und andere Kapitalabzüge brachten unserem Lande wieder einen grossen Dollarzustrom.

Anders liegen die Verhältnisse beim Pfund Sterling, wo das mangelnde Vertrauen auf die stagnierende Wirtschaft und die chronischen Leistungsbilanzdefizite zurückzuführen ist. Ausgelöst wurde die grosse Pfund-Krise des Jahres 1961 durch die DM-Aufwertung und das Nachziehen des holländischen Guldens, wodurch dem Glauben eines allgemeinen Alignements der Währungen beträchtlich Vorschub geleistet wurde. Da das Pfund und der Schweizerfranken als Abwertungs- bzw. Aufwertungskandidaten Nummer eins angesehen wurden, kam es zu einem massiven Abgang aus dem Pfund und zu ebenso grossen Käufen von Schweizerfranken. Kaum hatte die Nationalbank den Geschäfts-

69) Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf den Artikel „Währungspolitik in der Konvertibilität“ von M. Iklé, in: Aussenwirtschaft, Heft Nr. 4, 1962.

70) Es scheint, dass ein beträchtlicher Teil der amerikanischen Kapitalhilfe an Entwicklungsländer durch einen Abfluss von Kapital aus diesen Staaten hauptsächlich nach Europa kompensiert wurde, wodurch die Dollarbestände in Europa noch mehr anwuchsen.

banken die notwendigen Weisungen erteilt, „brach der Sturm los, und zwar in einem Ausmass wie noch nie in der Geschichte des schweizerischen Noteninstituts“ ⁷¹. Es war klar, dass die Schweiz in dieser Situation nicht auf eigene Faust handeln und allein erfolgreich vorgehen konnte. Naheliegend war dagegen, dass in einem Fall wie diesem, wo gleichzeitig auf die eine Währung ein Hausse- und auf eine andere ein Baisseangriff erfolgt, die beiden betreffenden Länder zusammenspannen. Deshalb beschloss die Nationalbank, die hohen Dollarbestände nicht in Gold umzuwandeln, was zu einem starken Goldverlust der USA und zu einer harten Bewährungsprobe des Dollars geführt hätte, sondern der Bank of England einen Dollarvorschuss in der Höhe von 200 Mio. Dollar zu gewähren. Mit der Übertragung des Betrages an die Bank of England waren jedoch noch nicht alle Probleme gelöst. Die Übernahme der Dollars durch die Nationalbank hatte eine starke Erhöhung der Liquidität besonders der Grossbanken zur Folge. Da eine kurzfristige Anlage wegen der Unsicherheit der Kursentwicklung im Ausland nicht in Frage kam, schlug die Nationalbank der Bank of England eine Swapoperation vor, „um so kurzfristige Kapitalien von der Schweiz nach England zu exportieren“ ⁷², woran die Schweiz beinahe noch mehr interessiert sein konnte als England, weil es möglich war, auf diese Weise dem schweizerischen Geldmarkt Mittel abzuschöpfen. Gesamthaft belief sich die Währungshilfe der Schweiz an England damals auf 1 350 Mio. Fr., was ziemlich genau einem Drittel der Währungshilfe aller Notenbanken zusammen entsprach. Da die Pfundkrise länger anhielt, mussten diese kurzfristigen Massnahmen durch mittel- und langfristige ersetzt werden, was grossenteils durch den Kredit des IMF erfolgte. Weil man bei dieser Konsolidierungsaktion auch die Mithilfe der Schweiz wünschte, die Nationalbank jedoch nicht befugt ist, Kreditoperationen von dieser Zeitdauer durchzuführen, musste der Bund einspringen. Dieser erklärte sich mit Zustimmung der Eidgenössischen Räte bereit, zur teilweisen Konsolidierung des Notenbankkredites England einen Schweizerfrankenkredit in der Höhe von 215 Mio. Fr. zu gewähren.

Diese Ausführungen über die England gewährte Währungshilfe sollten einerseits die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit klargemacht und andererseits gezeigt haben, in welchem Rahmen sich diese Kooperation abwickelt. Das Ausmass der erforderlichen Hilfsaktion und die dabei gemachten Erfahrungen haben ergeben, dass der Internationale Währungsfonds allein nicht in der Lage ist, einer ähnlichen oder noch stärkeren Währungskrise zu begegnen, und deshalb weitere Massnahmen notwendig sind. So hat sich u. a. ein Plan des IMF verwirklicht, wonach sich zehn wichtige Industrienationen

71) M. Iklé, a. a. O., S. 391.

72) M. Iklé, a. a. O., S. 393. Die Operation wickelte sich wie folgt ab: „Die schweizerische Nationalbank übergab der Bank of England Gold im Gegenwert von beispielsweise 10 Mio. Pfund, welches Geschäft nach zwei oder drei Monaten wieder rückgängig zu machen war. Die schweizerische Notenbank gelangte dadurch in den Besitz von kursgesicherten Pfunden, die sie auf Swapbasis den Banken überliess, die ihrerseits wiederum mit diesen kursgesicherten Pfunden Anlagen in England tätigten.“ Im ganzen wurden vier solcher Swapoperationen von je 10 Mio. Pfd. durchgeführt.

verpflichtet haben (darunter USA und Grossbritannien), dem Währungsfonds im Falle einer akuten Währungskrise zusätzliche Standby-Kredite im Gesamtbetrag von 6 Mrd. Dollars zu gewähren. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied des IMF ist, aber wie das Beispiel Englands gezeigt hat, bei derartigen Stützungsaktionen eine entscheidende Rolle zu spielen vermag, wurde sie eingeladen, sich in irgendeiner Form an der Tätigkeit des „Zehnerklubs“ zu beteiligen.

Heute stellen die Swapoperationen eines der wichtigsten Instrumente der internationalen Zusammenarbeit der Notenbanken dar. Einerseits erlauben sie dem vom Kapitalimport betroffenen Staat, die eingeströmten Mittel abzuschöpfen und sofort wieder ins Ausland abzuleiten, und andererseits erhöhen sie die Währungsreserven des von der Kapitalflucht heimgesuchten Landes. Solche Swapoperationen hat die Nationalbank in den letzten Jahren mit verschiedenen Notenbanken durchgeführt; die meisten betrafen jedoch die USA, die zusammen mit andern Währungstransaktionen den vorwiegend durch politische Unruhen ausgelösten Dollarzufluss wieder ableiteten⁷³. Allerdings haben diese Swapoperationen ausgesprochen kurzfristigen Charakter und sind in der Regel jeweils auf drei Monate beschränkt. Da die Nationalbank nicht befugt ist, mittel- oder langfristig zu intervenieren, musste verschiedentlich auch der Bund eingreifen.

C. Die Abhängigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes und der Beschäftigungslage vom Ausland

Die Abhängigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes vom Ausland kann sich in zweifacher Hinsicht geltend machen. Erstens hat der hohe Anteil der Exporte am schweizerischen Sozialprodukt von rund einem Drittel, wenn man die unsichtbaren Exporte miteinschliesst, zur Folge, dass ungefähr jeder dritte Arbeitnehmer für den Export tätig ist und somit seinen Arbeitsplatz und sein Einkommen der Kaufkraft und Kauffreudigkeit ausländischer Kunden verdankt. Diese Art der Auslandabhängigkeit machte sich insbesondere in Zeiten der wirtschaftlichen Depression oder politischer Krisen recht drastisch bemerkbar, als der mengen- und wertmässige Rückgang der Ausfuhr für viele Tausend Arbeitnehmer den Verlust ihrer Stelle bewirkte. Andererseits zeichneten sich Perioden der Hochkonjunktur immer wieder dadurch aus, dass das einheimische Angebot an Arbeitskräften die Nachfrage auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt nicht zu befriedigen vermochte, weshalb es durch die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vermehrt wurde. Somit ergibt sich sowohl in wirtschaftlich günstigen wie schlechten Zeiten eine starke Dependenz des schweizerischen Arbeitsmarktes vom Ausland.

73) 1962 führte eine Swapoperation mit der Federal Reserve Bank von New York unter Einschaltung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zusammen mit kurzfristigen Anlagen der Eidgenossenschaft in amerikanischen Schatzwechseln zu einer Abschöpfung von 600 Mio. Fr. (vgl. M. Iklé, a. a. O., S. 400); NZZ Nr. 2902 vom 25.7.1962.

I. Die Beschäftigungsentwicklung in der Exportindustrie

Eine exakte Trennung der Arbeitskräfte in solche, die für den Binnenmarkt produzieren, und solche, die für den Export tätig sind, ist nicht möglich, weil keine Industrie ausschliesslich für die Ausfuhr produziert und es umgekehrt ebenfalls nur wenige Unternehmen gibt, die nicht in irgendeiner Form zum Export beitragen. Allerdings ist in einigen Branchen der Prozentsatz des Exportes an der Gesamtproduktion so gross, dass die inländische Nachfrage kaum oder höchstens eine untergeordnete Rolle spielt. Aus diesem Grunde kann sich eine Untersuchung über die vom Export abhängige Beschäftigung auf diejenigen Industriezweige mit dem höchsten Exportanteil an der Gesamtproduktion beschränken, wobei bloss zu berücksichtigen ist, dass das auf diese Weise ermittelte Ergebnis eher unter als über dem tatsächlichen Anteil an Arbeitsplätzen liegt, deren Existenz von der ausländischen Nachfrage abhängig ist. Dabei fällt die Nichtberücksichtigung der Betriebe mit nur geringem Exportanteil wahrscheinlich weniger ins Gewicht als der Umstand, dass bei diesem Verfahren bloss die Endstufen, nicht aber die Zwischenstationen des Herstellungsprozesses erfasst werden können. Wiederum erweist sich das Fehlen einer schweizerischen Produktionsstatistik mit Hinweisen auf Herkunft der Inputs und Richtung der Outputs als grosser Mangel.

Ziehen wir, um uns ein Bild von der Entwicklung der Beschäftigung in den fünf wichtigsten Exportindustriezweigen machen zu können, die Statistik der vom Fabrikgesetz erfassten Arbeiter und Angestellten herbei, so erhalten wir die in Tabelle 1 wiedergegebene Zusammenstellung. Zuerst sticht, wie zu erwarten war, die starke Zunahme der Beschäftigung in der Maschinen-, Metall- und Chemischen Industrie sowie die nicht nur relative, sondern auch absolute

Tabelle 1

*Vom Fabrikgesetz erfasste Arbeiter und Angestellte
in den fünf Hauptexportindustrien (in 1000 und in Prozent, seit 1911) ¹*

Jahr	Total Tsd.	Textil		Uhren Bijout.		Chemie		Maschinen App.-Indstr.		Metall	
		Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
1911	329	101	30,7	35	10,6	7	2,1	47	14,3	23	6,9
1929	409	91	22,3	48	11,7	13	3,2	72	17,6	40	9,8
1937	360	62	17,2	38	10,6	12	3,3	69	19,2	39	10,8
1948	531	66	12,4	50	9,4	26	4,9	124	23,4	63	11,9
1950	493	64	13,0	47	9,6	23	4,7	114	23,1	53	10,8
1954	564	69	12,3	57	10,1	26	4,6	141	25,0	64	11,3
1958	624	66	10,6	57	9,2	30	4,8	169	27,0	74	11,9
1962	750	70	9,3	66	8,8	33	4,4	210	28,0	97	12,9
1963	761	69	9,1	66	8,7	36	4,7	212	27,9	99	13,0

1) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

Abnahme in der Textilindustrie hervor. Insgesamt ist dagegen der Anteil der Arbeiter und Angestellten dieser fünf Branchen am Total aller Beschäftigten ziemlich konstant geblieben.

Nicht inbegriffen in dieser Aufstellung ist der Fremdenverkehr, einer der wichtigsten schweizerischen „Exportzweige“. Auf Grund der Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung von 1960 ist der Anteil der im Gastgewerbe und Verkehr Erwerbstätigen am Gesamttotal mit rund 10 % zu veranschlagen. Dabei handelt es sich allerdings bloss um einen verhältnismässig groben Anhaltspunkt; denn der Bevölkerungsteil, der aus dem ausländischen Fremdenverkehr in irgendeiner Form Nutzen zieht, ist wesentlich grösser, doch ist es der Statistik nicht möglich, alle Vermieter von Ferienwohnungen und Gästezimmern als Erwerbstätige des Fremdenverkehrs zu erfassen, obwohl wahrscheinlich in manchen Fällen dieser saisonale Nebenverdienst bedeutend mehr einbringt als der eigentliche Hauptberuf.

II. Umfang und Bedeutung der Einwanderung von Arbeitskräften

a) Die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg

Trotz der Tatsache, dass die Handelsbeziehungen der Schweiz mit der übrigen Welt nach 1945 nur allmählich wieder in Gang kamen und entgegen der weit verbreiteten Auffassung, dass die Nachkriegszeit wirtschaftliche Depressionen und Arbeitslosigkeit bringen werde, konnte in unserem Lande die Vollbeschäftigung aufrechterhalten werden. Im Gegenteil haben der schweizerischen Wirtschaft nach Aussage des Delegierten für Arbeitsbeschaffung bereits Ende 1945 rund 100 000 und Mitte 1946 sogar 150 000 Arbeitskräfte gefehlt, die sich gemäss den Angaben von Tabelle 2 auf die verschiedenen Erwerbszweige verteilen.

Die Gründe dieses beträchtlichen Mangels sind im enormen Nachholbedarf beim Wohnungsbau, den industriellen Investitionen und dem Konsum sowie in einer Umschichtung der Bevölkerungsstruktur zu suchen, die durch den Geburtenrückgang während und nach dem Ersten Weltkrieg bedingt war. Besonders akut kam die Knappheit an Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Baugewerbe zur Geltung. Innerhalb des industriellen Bereiches hatte die Textilbranche weitaus am meisten unter der zunehmenden Verknappung des Angebotes an Arbeitskräften zu leiden, weil fortwährend Personal in stattlicher Anzahl in andere, produktivere Industriezweige abwanderte. Für den Hausdienst liessen sich unter diesen Umständen überhaupt keine einheimischen Arbeitskräfte mehr finden.

Um zu verhindern, dass die ohnehin bereits vorhandenen inflationistischen Tendenzen auch noch von der Arbeitsmarktseite her gewaltigen Auftrieb erhielten, indem sich die Unternehmer gegenseitig die nur beschränkt zur Verfügung stehende Anzahl an Arbeitskräften durch Lohnüberbietungen abjagten, hatte die Schweiz bloss die Wahl, entweder mit zwangswirtschaft-

Tabelle 2

*Der Mangel an Arbeitskräften in den verschiedenen Erwerbszweigen
bei Kriegsende ²*

Baugewerbe	18 000 bis 30 000
Industrie	20 000 bis 25 000
Landwirtschaft	15 000 bis 40 000
Gastgewerbe	5 000 bis 20 000
Hausdienst	ca. 40 000

lichen Massnahmen Produktion und Nachfrage einzuschränken und zu lenken oder aber das Angebot auf dem Arbeitsmarkt durch die Zulassung von Ausländern zu erhöhen. Anfänglich standen sich die Auffassungen der Sozialpartner über den einzuschlagenden Weg schroff gegenüber. Während man sich in Arbeitgeberkreisen darüber einig war, dass die Öffnung der Grenzen eine dringende Notwendigkeit darstelle, legten die Arbeitnehmerorganisationen ebenso geschlossen ihr Veto gegen ein derartiges Vorgehen ein ³. Einerseits waren in den Köpfen der Gewerkschaftsführer die Erinnerungen an die Erfahrungen der Krisenjahre ⁴ noch zu lebendig, als dass sie einem solchen Vorschlag ohne weiteres ihre Zustimmung geben konnten, andererseits wollten sie natürlich ihre günstige Vertragsposition nicht schwächen. Dennoch gelang es, die entgegengesetzten Auffassungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und einen Kompromiss in dem Sinne auszuarbeiten, dass die Einwanderungspolitik die Interessen der Arbeitnehmerorganisationen gebührend zu berücksichtigen habe.

Als Rekrutierungsgebiet für die in grossem Umfang benötigten Arbeitskräfte kam nur Italien in Frage, das nach Kriegsende unter einer besonders schweren Arbeitslosigkeit zu leiden hatte. „Weil es für die italienischen Instanzen praktisch unmöglich war, die von der Schweiz angeforderten Arbeitskräfte selbst anzuwerben, geschweige denn den dafür vorgesehenen gesetzlichen Weg einzuhalten“ ⁵, mussten sich die schweizerischen Behörden dazu entschliessen, Auswahl und Rekrutierung in Italien in den ersten Jahren den schweizerischen Arbeitgeberorganisationen zu überlassen. Das 1948 zwischen der Schweiz und Italien auf Betreiben unseres südlichen Nachbarlandes abgeschlossene Arbeitsabkommen bedeutete dann aber den Beginn einer neuen Epoche, indem sich die italienischen Behörden immer stärker in den Vermittlungs- und Zuteilungsprozess einschalteten und v. a. dafür sorgten, dass die Kontingente in erster Linie von den Provinzen mit der grössten Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit gestellt wurden.

2) Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung Nr. 3, 1946, S. 2.

3) Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung Nr. 3, 1946, S. 5.

4) Während 1931 wegen des herrschenden Booms im Bausektor noch 33 000 ausländische Arbeitskräfte benötigt wurden, waren bereits 1935 45 000 einheimische Arbeiter stellenlos.

5) L. Boscardin, a. a. O., S. 40, vgl. auch S. 54 (Inhalt des Abkommens v. 1948).

Tabelle 3

Die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz (in 1000) ⁶

Jahr	Total		Männer		Frauen		Jährlicher Höchststand bis 1955 ⁷
	Februar	August	Februar	August	Februar	August	
1949	106	—	39	—	67	—	ca. 160
1950	90	—	28	—	62	—	ca. 130
1951	95	—	29	—	66	—	ca. 180
1952	132	—	51	—	81	—	ca. 210
1953	139	—	55	—	85	—	ca. 235
1954	150	—	60	—	90	—	ca. 240
1955	166	271	70	160	96	111	ab 1955
1956	194	326	90	203	104	123	identisch
1957	237	378	119	240	118	138	mit
1958	261	364	133	226	128	138	August-
1959	250	364	131	232	119	132	bestand
1960	275	435	149	288	126	147	
1961	349	548	205	375	144	173	
1962	445	645	271	443	174	202	
1963	512	690	321	481	191	209	
1964	546	721	345	502	201	219	

Über die zahlenmässige Entwicklung der ausländischen Arbeitskräfte seit dem Zweiten Weltkrieg geben uns die vom BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) durchgeführten Erhebungen Aufschluss. Da jedoch in dieser Statistik diejenigen Ausländer, die im Besitze einer Niederlassungsbewilligung sind oder überhaupt keinem Verdienst nachgehen, nicht inbegriffen sind, liegen die vom BIGA ermittelten Zahlen einiges unter dem effektiven Ausländerbestand. — In den ersten Jahren beschränkte sich das BIGA jeweils noch auf eine einzige Erfassung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte pro Jahr, die im Februar erfolgte, zu einem Zeitpunkt also, in welchem der Stand wegen der Abwesenheit der Landarbeiter und der meisten Bauarbeiter ziemlich niedrig war und somit kein richtiges Bild wiedergab. Es erwies sich deshalb als unumgänglich, eine zweite Erhebung anzusetzen, und zwar zu einem solchen Zeitpunkt, in dem der Bestand an ausländischen kontrollpflichtigen Arbeitskräften möglichst gross ist. Dies geschieht seit 1955 im Monat August. Genaue Angaben über die saisonalen Schwankungen des Bestandes an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften können demnach erst seit 1955 gemacht werden. Zudem unterscheidet die BIGA-Statistik seit 1956 zwischen Saisonarbeitern, Nichtsaisonarbeitern und Grenzgängern (vgl. Tabelle 4). Dabei lassen sich einige Strukturverschiebungen feststellen. Bei den Februarerhebungen hat der Anteil der Saisonarbeiter auf Kosten der Grenz-

6) „Die Volkswirtschaft“ (s. entsprechende Jahrgänge).

7) L. Boscardin, a. a. O., S. 90.

Tabelle 4

Aufgliederung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte in Grenzgänger, Saison- und Nichtsaisonarbeiter ⁸

Jahr	Februar			August		
	Saison	Nicht-saison	Grenz-gänger	Saison	Nicht-saison	Grenz-gänger
1956	13 000	153 000	28 000	180 000	181 000	37 000
1957	20 000	184 000	33 000	121 000	215 000	41 000
1958	18 000	207 000	36 000	105 000	221 000	38 000
1959	21 000	199 000	30 000	114 000	216 000	35 000
1960	27 000	214 000	34 000	140 000	256 000	39 000
1961	37 000	275 000	37 000	174 000	332 000	42 000
1962	52 000	355 000	39 000	194 000	406 000	45 000
1963	53 000	415 000	44 000	201 000	442 000	47 000
1964	61 000	440 000	45 000	206 000	466 000	49 000
1956	6,7 %	78,9 %	14,4 %	33,2 %	55,5 %	11,3 %
1957	8,4 %	77,7 %	13,9 %	32,1 %	57,0 %	10,9 %
1958	6,9 %	79,3 %	13,8 %	28,9 %	60,7 %	10,4 %
1959	8,4 %	79,6 %	12,0 %	31,2 %	59,2 %	9,6 %
1960	9,8 %	77,8 %	12,4 %	32,2 %	58,8 %	9,0 %
1961	10,6 %	78,8 %	10,6 %	31,8 %	60,6 %	7,6 %
1962	11,7 %	79,6 %	8,7 %	30,1 %	62,9 %	7,0 %
1963	10,3 %	81,1 %	8,6 %	29,2 %	64,0 %	6,8 %
1964	11,2 %	80,6 %	8,2 %	28,6 %	64,6 %	6,8 %

gänger zugenommen, während die Quote der Nichtsaisonarbeiter praktisch konstant blieb. Dagegen verzeichnen die Augustzählungen eine prozentuale Zunahme des Anteils der Nichtsaisonarbeiter auf Kosten der Grenzgänger und Saisonarbeiter. Der Rückgang der Grenzgänger ist zur Hauptsache darauf zurückzuführen, dass sich im benachbarten Ausland, der Arbeitermangel ebenfalls verschärfte und damit wesentlich zu einer Anpassung der Löhne an die schweizerischen Verhältnisse beitrug, jedenfalls in einem solchen Masse, dass vielen ein dauernder Pendelverkehr über die Grenzen als nicht mehr opportun erscheint. Andererseits ist die Zunahme der Saisonarbeiter im Februar damit zu erklären, dass der technische Fortschritt im Baugewerbe eine Verlängerung der Saison auf praktisch das ganze Jahr ermöglicht.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, hat sich die Gesamtzahl der ausländischen kontrollpflichtigen Arbeitskräfte dem Konjunkturverlauf entsprechend entwickelt und mit Ausnahme der Rezessionsperioden 1949/50 und 1958/59 fortwährend erhöht.

In den letzten Jahren stiess der anhaltende Zustrom ausländischer Arbeitskräfte jedoch auf eine ständig wachsende Opposition, die sich nicht mehr bloss auf die Gewerkschaften beschränkt, welche bereits 1955 von ihrer „eher

8) „Die Volkswirtschaft“.

positiven Haltung“⁹ abgekommen sind und sich seither jedem weiteren Anstieg offen widersetzen, sondern immer weitere Bevölkerungskreise umfasst. Als der Augustbestand in den Jahren 1959 bis 1963 von 364 000 auf 690 000 zunahm, wurden vielerorts Forderungen nach einer Verschärfung der Zulassungs- und Kontrollbestimmungen oder nach einem gänzlichen Stop des Zustromes ausländischer Arbeitskräfte laut.

b) Die Herkunft der ausländischen Arbeitskräfte

Gegenüber Italien, das seit 1946 das wichtigste Reservoir zur Anwerbung von Arbeitskräften bildet und immer 60 % bis 70 % aller Gastarbeiter stellte, treten die übrigen Länder als Bezugsquelle in den Hintergrund. Wie aus Tabelle 5 zu ersehen ist, waren anfänglich neben Italien v. a. noch die andern Nachbarstaaten, wenn auch in weit geringerem Masse, die Hauptlieferanten von Arbeitskräften.

Tabelle 5

Die Zusammensetzung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte nach ihrer Staatsangehörigkeit (in 1000 und in Prozent)¹⁰

Jahr	Italien		Deutschland		Österreich		Frankreich		Spanien	
	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
1950	88	—	13	—	12	—	7	—	—	—
1951	128	—	16	—	6	—	6	—	—	—
1952	145	—	28	—	22	—	7	—	—	—
1953	156	—	32	—	25	—	6	—	—	—
1954	168	—	39	—	29	—	6	—	—	—
1955	162	59,8	59	21,8	35	13,1	8	3,0	—	—
1956	207	63,4	69	21,2	34	10,4	9	2,8	—	—
1957	248	65,6	78	20,6	34	9,0	9	2,4	—	—
1958	236	64,9	76	20,9	33	9,1	9	2,5	—	—
1959	243	66,7	71	19,5	30	8,3	9	2,5	—	—
1960	303	69,7	72	16,5	32	7,4	12	2,7	—	—
1961	392	71,5	73	13,3	30	5,5	16	2,9	22	4,0
1962	454	70,4	78	12,1	29	4,5	19	2,9	44	6,8
1963	472	68,4	78	11,4	28	4,0	21	3,1	64	9,2
1964	474	65,8	79	10,9	28	3,8	24	3,3	82	11,5

Als sich aber auch in diesen Gebieten eine zunehmende Knappheit an Arbeitskräften bemerkbar machte, musste die Schweiz zur Deckung ihres Arbeiterbedarfes nach entfernteren Rekrutierungsgebieten Ausschau halten. Im

9) H. Leuenberger, Gewerkschaft und ausländische Arbeitskräfte, 1961, in: Gewerkschaftliche Rundschau, Bern, Juli 1961, S. 186.

10) L. Boscardin, a. a. O., S. 90, für die Jahre 1950—1954, „Die Volkswirtschaft“, 1964, Nr. 10, für die Jahre 1955—1964.

März 1961 kam es in Madrid zur Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen Spanien und der Schweiz über die Anwerbung von Arbeitskräften¹¹ und deren Beschäftigung in der Schweiz. Aber auch die übrigen „despressed areas“ Südeuropas wurden Bezugsquellen von Arbeitskräften für unsere Wirtschaft. So stellten Portugal, Griechenland, die Türkei und sogar Jugoslawien Kontingente, die jedoch verglichen mit Spanien oder gar Italien recht unbedeutend waren.

Diese Verlagerung der Anwerbsgebiete von den entwickelteren nördlicheren nach den rückständigen südlichen Regionen Europas vollzog sich auch innerhalb Italiens; denn mit fortschreitender wirtschaftlicher Erholung und Industrialisierung der norditalienischen Provinzen gingen deren Kontingente zurück und wurden durch solche aus dem Süden ersetzt. Diese Entwicklung wurde zudem noch durch das Erschliessungsprogramm der Regierung verstärkt, das die Auswanderung aus Süditalien durch eine konsequente Lenkungs-politik förderte. Mit der Verlagerung der Rekrutierungsgebiete nach den wirtschaftlich noch wenig entwickelten südeuropäischen Regionen war aber unwillkürlich auch eine beträchtliche Abnahme der beruflichen Qualifikation und Bildung der Angeworbenen verbunden. Da die meisten aus landwirtschaftlichen Gegendern stammten und weder eine abgeschlossene Schul- noch Berufsausbildung genossen haben, bedeutet ihre Anstellung in industriellen Betrieben für das Immigrationsland immer auch die Übernahme einer Ausbildungs- und Lehrzeit. Der Gerechtigkeit halber muss allerdings erwähnt werden, dass viele dieser Leute den Mangel an Ausbildung durch grossen Fleiss und Einsatz wettzumachen versuchen und besonders beim Anlernen manueller Arbeiten eine erstaunlich rasche Auffassung und Fertigkeit zeigen. Trotzdem sind in den letzten Jahren zahlreiche Schweizer Unternehmer dazu übergegangen, einzelne Betriebe und Teilfabrikationen ins Ausland zu verlegen, statt für immer schlechter qualifizierte und aus fernerer Ländern kommende Arbeitskräfte ständig höhere Reisespesen und andere sich ergebende Kosten zu bezahlen¹². Allerdings war dieses Vorgehen nicht so weitverbreitet, dass dadurch ein spürbar dämpfender Einfluss auf den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte ausgeübt werden konnte.

c) Die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die verschiedenen Erwerbszweige

Wie bereits festgestellt worden ist, hat sich in unserem Lande nach Kriegsende aus demographischen Gründen ein genereller Mangel an Arbeitskräften bemerkbar gemacht, der sich praktisch auf alle Wirtschaftsbereiche erstreckte. Da sich die schweizerischen Arbeitnehmer in immer stärkerer Masse denjenigen Produktionszweigen mit den höchsten Löhnen zuwandten und viele Dienst-

¹¹) In Spanien liegt das Recht zur Anwerbung von Arbeitskräften vollständig in den Händen des Staates.

¹²) Vgl. Bericht des Vorortes 1962, S. 23.

leistungen und sogenannte „schmutzige“ Arbeitsverrichtungen mieden, nahm das Manko in einigen Berufen besonders bedrohliche Formen an. Hinzu kam, dass die durch den Ausbruch des Koreakrieges bedingte Ausfuhrsteigerung eine vermehrte Nachfrage nach Arbeitskräften der betreffenden Exportindustrien hervorrief und den Sog dadurch noch verstärkte. „Dies führte zu einer Umstrukturierung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt, indem für das Bauwesen und die Landwirtschaft ausländische Arbeiter angeworben wurden, um die schweizerischen Arbeitskräfte für die Exportindustrie freizubekommen“¹³.

Aus Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass in der Periode 1950 bis 1955, für die leider nur die Februarbestände bekannt sind, die weiblichen ausländischen Arbeitskräfte eindeutig überwogen, da diese hauptsächlich in Haushalt, Gastgewerbe und Textilindustrie beschäftigt wurden, wo sie ihre Arbeit auch im Winter ausüben konnten. Dagegen war die Tätigkeit der männlichen Gastarbeiter, die v. a. in der Landwirtschaft und im Baugewerbe zum Einsatz kamen, ausgesprochen saisongebunden und beschränkte sich jeweils auf die Sommermonate, weshalb die Mehrzahl der männlichen ausländischen Arbeiter von der Februarerhebung gar nicht erfasst wurde. Aus diesem Grunde dürfen die Februarstatistiken des BIGA nicht als repräsentativ für die Entwicklung des Ausländerbestandes angesehen werden. Von dem Moment an, da auch statistische Erhebungen vom Monat August vorliegen, ergibt sich ein ganz anderes Bild, weil nun zwei Reihen, eine für den Maximal- und eine für den Minimalbestand, betrachtet werden können. Bereits die erste Zählung vom August 1955 brachte eine deutliche Überlegenheit der männlichen Arbeitskräfte, obwohl im Februar desselben Jahres noch ein Frauenüberschuss von 26 000 zu verzeichnen war. Erst von 1958 an überwiegen die männlichen Arbeitskräfte auch bei der statistischen Erfassung im Februar. Die Ursachen dieser Entwicklung sind einerseits in der technisch bedingten Verlängerung der Bausaison und andererseits im Vordringen der Ausländer in weitere Erwerbszweige zu sehen; denn da das einheimische Angebot die Nachfrage immer weniger zu befriedigen vermochte, mussten sogar auch diejenigen Industriezweige, welche die höchsten Löhne zu zahlen vermögen, zur Anstellung ausländischer Arbeitskräfte Zuflucht nehmen.

Das Ergebnis dieses Prozesses besteht darin, dass sich gegenüber 1947/50 ganz bedeutende Verschiebungen in der Erwerbsstruktur der Ausländer vollzogen haben und dass heute jeder vierte Erwerbstätige und jeder dritte Fabrikarbeiter in der Schweiz ein Ausländer ist.

Diese Aussagen und Feststellungen sollen mit den nachfolgenden Tabellen statistisch näher belegt werden, wobei wir unsern Untersuchungen zuerst die Ergebnisse der Volkszählungen von 1950 und 1960 zugrunde legen. Dabei ist zu beachten, dass bei diesen Resultaten der 1. Dezember der Stichtag ist und ohne Unterschied sowohl kontrollpflichtige als auch bereits aus der Kontrollpflicht entlassene Ausländer erfasst werden, weshalb Gegenüberstellungen mit den Angaben des BIGA für dasselbe Jahr nicht ohne weiteres möglich sind.

13) F. Kneschaurek, Die Auswirkungen des gegenwärtigen Exportbooms auf die schweizerische Beschäftigungslage, 1951, in: Aussenwirtschaft, Heft 2, 1951, S. 101.

Tabelle 6

Die berufstätige Wohnbevölkerung nach ihrer Erwerbszugehörigkeit in den Jahren 1950 und 1960 (in 1000) 14

	1950			1960		
	Total	Männlich	Weiblich	Total	Männlich	Weiblich
Wohnbevölkerung	4 715	2 272	2 442	5 429	2 671	2 758
Aktive Bevölkerung	2 156	1 515	641	2 515	1 757	758
Land- und Forstwirtschaft	355 16,5 %	325 21,4 %	30 4,7 %	292 11,6 %	259 14,7 %	33 4,3 %
Industrie, Handwerk, Bau	972 45,1 %	745 49,2 %	227 35,4 %	1 245 49,5 %	966 55,0 %	279 36,8 %
davon:						
— Bau	167 7,7 %	165 10,9 %	2 0,3 %	230 9,2 %	230 13,1 %	—
— Metall, Maschinen, Uhren	330 15,3 %	227 18,3 %	53 8,3 %	488 19,4 %	401 22,8 %	87 11,5 %
— Textil, Bekleidung	184 8,5 %	69 4,6 %	115 18,3 %	168 6,7 %	62 3,5 %	106 14,0 %
Handel, Bank, Versicherung	266 12,3 %	164 10,8 %	102 15,9 %	338 13,4 %	191 10,9 %	147 19,4 %
Gastgewerbe, Verkehr	192 8,9 %	118 7,8 %	74 11,5 %	250 10,0 %	158 9,0 %	92 12,1 %
Übrige Erwerbsklassen	371 17,2 %	163 10,8 %	208 32,5 %	390 15,5 %	183 10,4 %	207 27,4 %
davon:						
— Hausdienst	99 4,6 %	—	99 15,5 %	75 3,0 %	—	75 9,9 %

14) Vgl. Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1963, S. 29.

Der Ausländerbestand und dessen Verteilung auf die verschiedenen Erwerbszweige in den Jahren 1950 und 1960 (in 1000) 15

*) Prozentzahlen betreffen Anteile an den Zahlen der Gesamtbevölkerung.

***)) Prozentzahlen der einzelnen Erwerbsklassen beziehen sich auf aktive Ausländerbevölkerung.

15) Vgl. Schweizerisches Statistisches Jahrbuch, S. 29.

Obwohl eidgenössische Volkszählungen nur alle zehn Jahre durchgeführt werden und somit über die dazwischenliegende Periode keinen detaillierteren Aufschluss zu geben vermögen, sind deren Resultate trotzdem sehr wertvoll und interessant, weil sie als einzige einen Vergleich zwischen den schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmern in allen Erwerbszweigen zugleich ermöglichen. Die BIGA-Statistik orientiert uns zwar jedes Jahr sehr genau über Anzahl, Herkunft und berufliche Stellung der ausländischen Arbeitskräfte, enthält aber in der Regel nicht die entsprechenden Zahlen für die schweizerischen und für die aus der Kontrollpflicht entlassenen ausländischen Erwerbstätigen, da diese nicht jährlich ermittelt werden. Schliesslich steht auch noch die Statistik der dem Fabrikgesetz unterstellten Arbeiter und Angestellten zur Verfügung, die uns sowohl über die einheimischen wie die ausländischen Arbeitskräfte genau informiert, jedoch bloss ein Drittel aller Berufstätigen erfasst.

Da keine dieser Statistiken allein in der Lage ist, ein umfassendes Bild zu vermitteln, müssen alle herangezogen und berücksichtigt werden, obgleich sie zum Teil kaum oder nur schwer miteinander vergleichbar sind.

Das Auffallendste der Tabellen 6-9, die über die absoluten und relativen Veränderungen der Erwerbsstruktur vom 1.12.1950 bis zum 1.12.1960 und über die Bedeutung der Ausländer in den verschiedenen Branchen Auskunft geben, ist wohl die Feststellung, dass sich der Anteil der in Industrie, Handwerk und Baugewerbe berufstätigen Schweizer an der aktiven schweizerischen Bevölkerung von 1950 bis 1960 bloss von 45 % auf knapp 50 % erhöht hat, während die entsprechende Quote der Ausländer im selben Zeitraum von 39 % auf 64 % angestiegen ist!

Tabelle 8

*Der prozentuale Anteil der Ausländer an den Berufstätigen
der verschiedenen Erwerbszweige am: 16*

Erwerbszweig	1.12.1950	1.12.1960
Gesamte Wirtschaft	8,2 %	16,7 %
Landwirtschaft/Forstwirtschaft	3,9 %	6,2 %
Industrie/Handwerk/Baugewerbe	7,0 %	21,6 %
davon: — Textil- und Bekleidungsindustrie	10,9 %	28,2 %
— Metall-, Maschinen- und Uhrenindustrie	4,8 %	18,0 %
— Baugewerbe	9,5 %	33,5 %
Handel/Bank/Versicherung	5,5 %	7,9 %
Gastgewerbe/Verkehr	10,7 %	16,2 %
Übrige Erwerbsklassen	9,7 %	16,7 %
davon: — Hauswirtschaft	32,2 %	35,6 %

16) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1963, S. 29.

Tabelle 9

Die prozentuale Verteilung der schweizerischen und ausländischen Erwerbstätigen auf die verschiedenen Wirtschaftszweige im Jahre 1950 und 1960 (Vgl. Tabellen 10 und 11)

	Von den Berufstätigen gehörten zu:	Schweizern			Ausländern		
		Total	Männl.	Weibl.	Total	Männl.	Weibl.
1950	Land- und Forstwirtschaft	17	21	5	8	16	1
	Industrie/Handwerk/Bau	45	49	35	39	56	25
	Handel/Bank/Versicherung	12	11	16	8	10	6
	Gastgewerbe/Verkehr	9	8	11	10	6	14
	Übrige Erwerbsklassen	17	11	33	35	12	54
1960	Land- und Forstwirtschaft	12	15	4	4	6	—
	Industrie/Handwerk/Bau	50	55	37	64	74	46
	Handel/Bank/Versicherung	13	11	19	7	6	7
	Gastgewerbe/Verkehr	10	9	12	10	7	15
	Übrige Erwerbsklassen	15	10	28	15	7	32

Auch die Tabellen 10-12 illustrieren die gemachten Ausführungen sehr deutlich und bekräftigen unmissverständlich, dass die Ausländer auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt längst den Charakter einer vorübergehenden Erscheinung verloren haben und für viele Erwerbszweige geradezu eine unbedingte Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung des Produktionsprozesses geworden sind. Bereits sind auch weite Bereiche der Exportwirtschaft auf die Beschäftigung

Tabelle 10

Die prozentuale Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die verschiedenen Erwerbszweige im Februar und August 17

Erwerbszweig	Februar				August		
	1950	1956	1960	1964	1956	1960	1964
— Landwirtschaft/Gärtnerei	10,4	7,3	4,7	1,7	10,4	6,4	2,5
— Nahrungs- u. Genussmittel	1,8	3,3	3,4	4,0	2,7	2,7	3,5
— Metallbearbeitung	8,0	16,9	19,2	23,8	12,7	15,3	19,2
— Bau- und Holzgewerbe	2,9	8,6	12,6	18,4	27,9	29,7	31,6
— Gastgewerbe	18,6	19,7	17,9	11,7	15,6	14,3	10,5
— Hausdienst	34,1	18,7	10,7	4,6	11,7	7,0	3,4
— Übrige Erwerbsklassen	24,2	25,5	31,5	35,8	19,0	24,6	29,3
Total in %	100	100	100	100	100	100	100

17) „Die Volkswirtschaft“ 1956 (Nr. 9), 1963 (Nr. 4 u. Nr. 10), 1964 (Nr. 4 u. Nr. 10), 1960 (Nr. 4).

Tabelle 11

*Der prozentuale Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der gesamten Belegschaft in den vom Fabrikgesetz erfassten Industriezweigen*¹⁸

Industriezweig	1911	1937	1950	1960	1963
— Nahrungs- u. Genussmittel, Getränke	25,2	8,2	7,1	18,7	37,1
— Textilindustrie	20,5	8,6	12,1	36,2	47,6
Baumwollindustrie	16,6	8,4	16,5	40,4	50,4
Stickereiindustrie	25,5	8,9	15,0	38,6	48,8
Seiden- und Kunstfasern	17,2	8,6	10,8	34,0	46,9
— Bekleidung, Wäsche	22,6	10,7	12,3	41,9	58,2
— Holzindustrie	32,3	7,4	4,6	24,3	37,7
Chemische Industrie	34,6	8,6	3,9	9,8	18,1
— Erden und Steine	47,4	10,5	10,5	37,4	50,3
— Metallbearbeitung	26,7	5,4	4,8	27,7	39,5
— Maschinen, Apparate, Instrumente	16,9	4,3	4,7	22,4	35,9
— Uhren, Bijouterie	8,4	4,3	3,3	7,5	18,8
Alle Wirtschaftsgruppen	22,3	7,1	6,7	24,1	36,2

Tabelle 12

*Dem Fabrikgesetz unterstellte schweizerische und ausländische Arbeiter und Angestellte (in 1000)*¹⁹

Jahr	Schweizer		Ausländer		Männl.	Weibl.
1937	335	93,1 %	25	6,9 %	233	127
1944	407	95,5 %	19	4,5 %	297	129
1948	479	90,2 %	52	9,8 %	362	169
1950	460	93,3 %	33	6,7 %	335	158
1956	517	84,2 %	97	15,8 %	418	196
1957	518	80,1 %	129	19,9 %	440	207
1958	503	80,7 %	120	19,3 %	431	192
1959	504	80,7 %	120	19,3 %	433	191
1960	506	76,0 %	160	24,0 %	461	205
1961	500	69,7 %	217	30,3 %	497	220
1962	491	65,4 %	259	34,6 %	520	230
1963	485	63,7 %	276	36,3 %	530	231

ausländischer Arbeitskräfte angewiesen. In einigen Branchen der Textilindustrie ist jeder zweite, in der Metall- und Maschinenindustrie jeder dritte Berufstätige ein Ausländer. Im August 1964 verteilten sich die 721 000 ausländischen Arbeitskräfte wie folgt auf die einzelnen Erwerbszweige (Tab. 13).

18) „Die Volkswirtschaft“ 1962 (Nr. 4), 1963 (Nr. 5), 1964 (Nr. 5).

19) „Die Volkswirtschaft“ 1962 (Nr. 4), 1963 (Nr. 5), 1964 (Nr. 5).

Tabelle 13

*Die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte
auf die verschiedenen Erwerbszweige im August 1964*²⁰

			davon
Bau	186 000	25,8 %	159 000 (I)
Metallbearbeitung	138 000	19,2 %	91 000 (I)
Textil und Bekleidung	82 000	11,4 %	65 000 (I)
Gastgewerbe	76 000	10,5 %	36 000 (I)
Kaufmännische Berufe	42 000	5,8 %	12 000 (D)
Holz- und Korkbearbeitung	26 000	3,6 %	18 000 (I)
Nahrungs- und Genussmittel	25 000	3,5 %	17 000 (I)
Hausdienst	25 000	3,5 %	9 000 (I)
Landwirtschaft, Gärtnerei	18 000	2,5 %	9 000 (I)
Rest	103 000	14,2 %	
Total	721 000	100,0 %	

III. Die wirtschaftlichen Konsequenzen des hohen Ausländerbestandes

(besonders unter Berücksichtigung des Zusammenhanges mit der Inflation)

Die Auffassung, dass diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt schon seit geraumer Zeit ungesund war und den Rahmen des Zumut- und Tragbaren überschritten hat, wird heute von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung geteilt. Angesichts der Tatsachen, dass zu den 750 000 kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften noch rund 150 000 weitere, bereits aus der Kontrollpflicht entlassene Ausländer hinzukommen und dass die Überfremdung auf dem Arbeitsmarkt im Gegensatz zu derjenigen des Kapitalmarktes für jedermann erkennbar ist und für manche sogar noch unliebsame Begleiterscheinungen hat, ist die Reaktion der Öffentlichkeit begreiflich. Weit unverständlicher ist dagegen, dass heute beinahe nur noch die negativen Seiten des Faktorimportes gesehen und betont werden, während der ganz entscheidende Beitrag zur wirtschaftlichen Expansion und Wohlstandssteigerung der letzten fünfzehn Jahre überhaupt nicht mehr oder oft nur ganz beiläufig erwähnt wird. Strikte abzulehnen und zu verurteilen sind aber die leider verschiedentlich vorgekommenen Auswüchse eines Fremden-, besonders Italienerhasses, der die Folge einer oft noch künstlich aufgebauchten Überfremdungspsychose ist, sowie die Art und Weise, mit der in der allgemeinen Diskussion immer wieder Tatsachen entstellt und Zusammenhänge verkehrt dargelegt werden. Selbstverständlich ist es unmöglich, hier alle Argumente, Vorwürfe und Anschuldigungen anzuführen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen, abgesehen davon, dass viele so unbegründet und einfältig sind, dass es sich überhaupt nicht lohnt, sie

20) Beilage zu „Die Volkswirtschaft“ 1964, Nr. 11, S. 9.

zu erwähnen. Im wesentlichen konzentrieren sich die vorgebrachten Argumente auf zwei Hauptpunkte: erstens auf die Überfremdungsgefahr und zweitens auf die inflationsfördernde Wirkung der Ausländer. Das Überfremdungsproblem ist v. a. eine bevölkerungspolitische Frage, die nicht in direktem Zusammenhang mit unserem Thema steht und deshalb auch nur am Rande vermerkt werden soll. Immerhin ist es wichtig festzustellen, dass die wirklichen Gefahren einer Überfremdung viel weniger durch die Anwesenheit und den Einfluss der Gastarbeiter hervorgerufen werden als durch die zunehmende Überflutung unseres Landes mit zweifelhaften, sogenannten „Kulturgütern“ aus dem Ausland, denen wir bereitwilligst unsere Grenzen öffnen²¹. Im weiteren ist zu sagen, dass der Grad der Überfremdung keine objektiv messbare Grösse darstellt und das Überfremdungsproblem aus diesem Grunde viel mehr eine Frage der Einstellung des Schweizer zum Ausländer als eine Frage der Quantität ist. Zudem kann von einer Überfremdungsgefahr schlechthin gar nicht gesprochen werden, da die Anteile der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der einzelnen Kantone recht verschieden sind. Noch im August 1962 hatten 15 Kantone Quoten von 12 % und weniger²². Interessanterweise zeigen aber gerade diejenigen Kantone mit den grössten Ausländeranteilen (Tessin und Genf) die geringste Angst vor der Überfremdung. Im übrigen ist der gegenwärtige Anteil der Ausländer an der Bevölkerung der Schweiz mit rund 15 % bis 16 % nicht höher als vor dem Ersten Weltkrieg.

Von den rein ökonomischen Argumenten gegen die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte betrifft ein erstes den viel gehörten Einwand, dass der zusätzliche Konsum der Ausländer die grosse Nachfragesteigerung und den daraus resultierten Nachfrageübergang verursacht habe und deshalb für die zunehmenden Importe, das wachsende Handels- und Ertragsbilanzdefizit und für den inflationären Auftrieb verantwortlich sei. Dass die hohe Anzahl von Ausländern in unserem Lande einen spürbaren Anstieg der Nachfrage nach Konsumgütern mit sich bringt, liegt natürlich auf der Hand. Aus dieser Tatsache allein darf jedoch noch nicht die eben erwähnte Schlussfolgerung gezogen werden, die nämlich stillschweigend voraussetzt, dass die ausländischen Arbeitskräfte mehr verbrauchen als erzeugen. Gerade diese Bedingung ist nicht erfüllt; denn „die Fremdarbeiter produzieren mehr als sie selbst konsumieren, indem sie einen Teil ihres Lohnes ans Ausland abliefern“²³. Von diesen Geldern taucht zwar einiges, aber vermutlich nicht alles, auf Umwegen wieder als Nachfrage nach schweizerischen Exportprodukten auf. Der Rest wirkt hingegen wie Kapitalausfuhr. Über den Umfang der von den Ausländern durchgeführten

21) Vgl. A. Peter, Ohne Italiener kein Wohlstand. Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, 1962 (Artikelreihe der Nationalzeitung, Sonderdruck). — Peter weist in diesem Zusammenhang besonders auf die Vernachlässigung der eigenen Kulturpflege und der wachsenden Indifferenz gegenüber den politischen Pflichten und Rechten des Schweizer hin.

22) Vgl. A. Peter, a. a. O.

23) F. Lutz, Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz, 1963 (SA aus Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Nr. 3).

Geldüberweisungen liegen allerdings keine exakten statistischen Angaben vor, doch veröffentlicht seit 1956 die Kommission für Konjunkturbeobachtung die von ihr angestellten diesbezüglichen Schätzungen (vgl. Tabelle 14). Diesen Ergebnissen zufolge nehmen die Transfers der ausländischen Arbeitskräfte in ihre Heimat tatsächlich ganz erstaunliche Ausmasse an, was hingegen nicht besonders überrascht, wenn man bedenkt, dass die Italiener nur zwischen 40 % und 50 % ihres Einkommens in der Schweiz verausgaben²⁴. Damit tragen die Gastarbeiter aber bestimmt nicht zur Teuerung bei, sondern üben im Gegenteil einen dämpfenden Einfluss aus.

Tabelle 14

*Die Schätzungen der Eidgenössischen Kommission für Konjunkturbeobachtung über die ins Ausland transferierten Arbeitserträge (in Mio. Fr.)*²⁵

1954 *	ca. 350	1958	ca. 500	1961	ca. 1 000
1955 *	ca. 450	1959	ca. 600	1962	ca. 1 250
1956	ca. 450	1960	ca. 700	1963	ca. 1 450
1957	ca. 500				

*) Gesamte ausbezahlte Lohnsumme rund 700 Mio. Fr. resp. 900 Mio. Fr., angenommene Sparneigung 50 % (vgl. L. Boscardin, a. a. O., S. 111).

In sehr engem Zusammenhang mit diesen Geldüberweisungen steht ein weiterer Punkt der Kritik an den ausländischen Arbeitskräften; denn es wird ihnen oft auch noch der Vorwurf gemacht, keinen nennenswerten Beitrag an die Kapitalbildung unseres Landes zu leisten. Man hält den Gastarbeitern also nicht nur die geringe Konsumnachfrage vor, sondern sogar auch den Konsumverzicht, weil daraus resultierende Ersparnisse nicht in die Kassen schweizerischer Banken fliessen. Mit andern Worten ausgedrückt erwarten wir demnach von den Ausländern, dass sie nicht bloss ihre Arbeitskraft uns billig zur Verfügung stellen und ihren Verbrauch niedrighalten, sondern darüber hinaus mit ihrer überraschend hohen Sparneigung auch noch die schweizerische Ersparnisbildung fördern! Solange die ausländischen Arbeitskräfte in unserem Lande aber bloss als Produktionsfaktoren und gerade noch geduldete, zweit-rangige Bewohner behandelt werden und solange für diese keine Aussicht auf die Gründung einer dauerhaften Existenz mit ihren Familien besteht, kann man in dieser Frage der Geldüberweisungen mit bestem Willen keine andere Verhaltungsweise erwarten²⁶.

24) L. Boscardin, a. a. O., S. 111.

25) L. Boscardin, a. a. O., S. 11; „Ertragsbilanz der Schweiz“ (Beilage zur „Die Volkswirtschaft“ Nr. 7). Nach Boscardin sind die von der Kommission für Konjunkturbeobachtung geschätzten Werte niedriger als die von Italien gemachten Angaben. Andere als die in Tabelle 14 aufgeführten Daten dürfen gemäss einer Mitteilung der Kommission für Konjunkturbeobachtung nach aussen nicht bekanntgegeben werden!

Ein dritter, immer wieder vorgebrachter Einwand ist dagegen wesentlich fundierter in seiner Begründung als die beiden bisher genannten und verdient deshalb, näher erörtert zu werden. Er weist nämlich darauf hin, dass die Möglichkeit der praktisch unbeschränkten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte die Unternehmer von der Durchführung von Rationalisierungsinvestitionen abgehalten und bloss zu Erweiterungsinvestitionen verleitet habe. Die Gegner dieser These unterstreichen demgegenüber, „dass die Rationalisierung durch den Preis und die internationale Konkurrenz auf jeden Fall erzwungen werde“ und zudem viele Rationalisierungsinvestitionen ohne Erweiterung gar nicht möglich seien, sondern zusätzliches Personal geradezu voraussetzten²⁷. Wenn sich die erwähnte Kritik an der Investitionstätigkeit der Unternehmer zwar zahlenmässig auch nicht beweisen lässt, so ist sie trotzdem bestimmt nicht einfach frei erfunden.

Der Grund, weshalb es zu dieser recht unerfreulichen Entwicklung gekommen ist, besteht in erster Linie darin, dass die ausländische Arbeiterfrage von der Schweiz allzulange immer nur als mehr oder weniger kurzfristiges Konjunkturphänomen, nicht aber als langfristiges Wachstumsproblem betrachtet und behandelt wurde. Die Schuld, dass die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit zum inflationären Auftrieb beitrug, liegt deshalb v. a. bei der von der Schweiz befolgten, verfehlten Politik und nicht bei der Verhaltensweise der Gastarbeiter. Solange die Anstellung der Ausländer bloss dazu diente, die vorhandenen Produktionskapazitäten optimal auszunützen, bestand in der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte noch keine Gefahr der konjunkturellen Überhitzung. Sie diente im Gegenteil dazu, den Nachfrageüberhang auf dem Gütermarkt zu verringern, wobei der Faktorimport im Gegensatz zum Güterimport keine Beanspruchung der Devisenbestände mit sich brachte. Ferner hat der Zustrom der Gastarbeiter den Lohnauftrieb gedämpft und „durch die Milderung des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Erzeugnisse während vielen Jahren sichern helfen“²⁸, aber derselbe Zustrom hat auch, und das ist eben das Entscheidende, das Verhältnis von Kapital zu Arbeit verringert und durch die Hochhaltung des Kapitalertrages die Investitionslust angeregt, was solange in Richtung auf eine Überhitzung wirkt, „als man den Zinssatz nicht steigen lässt, um die Investitionsneigung in das richtige Verhältnis zu den Ersparnissen zu bringen. Da ohne Fremdarbeiter der Kapitalertrag niedriger würde, so wäre die Investitionsneigung weniger lebhaft, die Investitionen bei gegebenem Zins kleiner und ihre inflationistische Wirkung geringer oder gar nicht vorhanden“²⁹. — In den

26) Für den Fall einer freien Niederlassung und Möglichkeit des Familiennachzuges muss allerdings mit einer Abnahme der Sparneigung gerechnet werden, da erstens in unserem Lande die Unterhaltskosten für die Familie grösser sind und zweitens der Wille bestehen dürfte, möglichst rasch den Lebensstandard der übrigen Einwohner zu erreichen.

27) H. Rudin, Plafonierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, 1962, in: *Wirtschaft und Recht*, Heft 2, 1962, S. 111.

28) Th. Keller, Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems, 1963, in: *Aussenwirtschaft*, Heft IV, 1963, S. 348.

letzten fünfzehn Jahren hat aber nicht zuletzt die von Behörden und Nationalbank praktizierte Politik des billigen Geldes und der Tiefhaltung der Zinssätze viele Unternehmer geradezu ermuntert, durch reine Erweiterungsinvestitionen neue Arbeitsplätze für billige ausländische Arbeitskräfte zu schaffen. Dies blieb allerdings nicht ohne schwerwiegende Folgen für die schweizerische Produktionsstruktur, da auf diese Weise die Kapazitäten im Verhältnis zum eigenen Bevölkerungswachstum viel zu stark ausgeweitet wurden und gar nicht mehr ohne Ausländer einigermassen ausgelastet oder in Betrieb gehalten werden können. Aus diesem Grunde stellt die Frage der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte für unser Land keine freie Entscheidung mehr, sondern eine dringende Notwendigkeit dar. Auch die eingetretenen Veränderungen in der Erwerbsstruktur der Schweizer sind auf absehbare Zeit irreversibel. In vielen Berufen fehlt es an einheimischem Nachwuchs. Eine nicht rezessionsbedingte Abwanderung ausländischer Arbeitnehmer in grossem Umfang hätte deshalb für unsere Wirtschaft katastrophale Auswirkungen. Viele Betriebe, in denen die Ausländer eine Schlüsselstellung einnehmen, müssten stillgelegt werden, in den meisten übrigen brächte die Abnahme der Beschäftigung infolge der starken Überdimensionierung des Produktionsapparates eine beträchtliche Erhöhung der Fixkosten je Erzeugungseinheit mit sich.

Um sich die ausländischen Arbeitskräfte langfristig sichern zu können, auf die die schweizerische Wirtschaft auch in Zukunft angewiesen sein wird, ist allerdings eine Revision der bisher befolgten Fremdarbeiterpolitik notwendig. Auf die zu treffenden Massnahmen wird in einem separaten Abschnitt kurz eingegangen. Hier sei vor allem auf einige wirtschaftliche Konsequenzen hingewiesen, die ein längerer oder dauernder Aufenthalt der Ausländer mit eventuellem Familiennachzug mit sich bringt. Im Vordergrund steht dabei zweifellos die zusätzliche Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen, die einen Ausbau der bestehenden Infrastruktur erfordert. „Häuser und Schulen, Spitäler und Strassen müssen ganz genau so vergrössert, verbreitert oder neu gebaut werden, als ob die Schweiz plötzlich aus eigener Kraft ein natürliches Bevölkerungswachstum in dieser Höhe und gerade in diesen Altersklassen zu verzeichnen hätte“²⁹. Da die Schweiz aber auch abgesehen von diesem zusätzlichen Bedarf ohnehin schon grosse Aufgaben im Bereich der Infrastruktur zu bewältigen hat (Strassenbau, Kläranlagen u. a.), wird die Ausführung aller dieser Arbeiten bestimmt die konjunkturelle Überhitzung fördern und die Nachfrage nach Arbeitskräften besonders im öffentlichen Sektor verstärken.

Ein weiteres Anwachsen des Gastarbeiterbestandes wollen die Behörden jedoch mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln verhindern. Die Unter-

29) F. Lutz, a. a. O., S. 287. „Der Umstand, dass der Reallohn mit ausländischen Arbeitskräften niedriger ist als er ohne sie wäre, bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass deshalb der Reallohn der Schweizer Arbeiter niedriger ist als ohne Ausländerzug. Die Möglichkeit, ungelernte Arbeiten von Ausländern ausüben zu lassen, hat die Lohnentwicklung der Schweizer Arbeiter bestimmt günstig beeinflusst.“

30) E. Salin, Gegen Inflationshysterie, 1964, a. a. O.

bindung des Zustromes ausländischer Arbeitskräfte und sogar ein teilweiser Wiederabbau des gegenwärtigen Bestandes sind zu einem Grundpfeiler der schweizerischen Wirtschaftspolitik geworden, um, wie es heisst, einer bereits sehr bedrohliche Ausmasse annehmenden „Überfremdung“ und „Überexpansion“ unserer Wirtschaft einen Riegel vorzuschieben. Nachdem alle Masshaltappelle praktisch völlig wirkungslos verhallten, schritt der Bundesrat zu drastischen Massnahmen. Am 15. Februar 1965 setzte an den Grenzbahnhöfen eine scharfe Einreisekontrolle der ausländischen Arbeitskräfte ein, wobei alle diejenigen, die nicht im Besitze einer Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung waren, zurückgeschickt wurden. Diese Einreisekontrollen, gegen die nichts einzuwenden ist, die im Gegenteil viel früher hätten einsetzen sollen, stellten aber bloss einen ersten Schritt zur „Lösung des Fremdarbeiterproblems“ dar. Ein zweiter wesentlich einschneidender und sehr problematischer Schritt folgte am 1. März 1965 mit der Inkraftsetzung der Massnahmen zur Reduktion des Ausländerbestandes um 5 % bis zum 30. Juni 1965, welchen der Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom 31. 3. 1963/21. 2. 1964 zugrunde liegt. Weil man einen allgemeinen Run der Unternehmer auf den nun rationierten Produktionsfaktor Arbeitskraft verhindern will, ist nicht nur eine Globalplafonierung der Gastarbeiterzahl für die gesamte Wirtschaft vorgesehen, sondern es wird eine sogenannte Doppelplafonierung eingeführt, bei der auch die Kontingente der einzelnen Betriebe festgesetzt werden. Es wird zwar betont, dass diese Betriebsplafonierung bloss vorübergehenden Charakter haben soll, doch kann man dieser Versicherung leider nur wenig Glauben schenken; denn wenn sich ein Land einmal auf den Pfad zwangswirtschaftlicher Massnahmen mit Verboten und Kontingenten begeben hat, so kommt es erfahrungsgemäss nicht mehr so leicht und schnell davon ab. Ferner wissen wir in der Schweiz nur zu gut, wie lange derartige „befristete“ Massnahmen jeweils in Kraft gesetzt zu bleiben pflegen und wie gut sich die schutzbedürftig fühlenden Gruppen und Verbände durchzusetzen vermögen.

Grundsätzlich ist es zwar richtig, zur Meisterung der gegenwärtigen konjunkturpolitischen Probleme am Arbeitsmarkt einzusetzen, der tatsächlich eine Schlüsselstellung einnimmt, doch ist das beabsichtigte Vorgehen vom ökonomischen Standpunkt aus rundweg abzulehnen; denn mit dem Abbau der ausländischen Arbeitskräfte und der Betriebsplafonierung können sehr wohl bedeutend ernstere Krisen struktureller Natur als die jetzige Inflation hervorgerufen werden. Zudem ist es charakteristisch, dass sich das sogenannte konjunkturpolitische Programm des Bundesrates einseitig auf den Kredit- und Geldmarkt stützt — dagegen die Fiskalpolitik völlig ausser acht lässt — und ebenso einseitig auf die Beschneidung der Investitionen, nicht aber auf eine Drosselung des Konsums ausgerichtet ist. Vom Kredit- und Baubeschluss, denen das Schweizervolk am 26./28. 2. 1965 auf ein weiteres Jahr zugestimmt hat, werden aber nicht nur die unerwünschten Erweiterungsinvestitionen, sondern ebenso sehr die gerade durch die Plafonierung der ausländischen Arbeiter doppelt notwendig gewordenen Rationalisierungsinvestitionen betroffen. Dadurch wird die Anpassung der Wirtschaft an die veränderten Ver-

hältnisse erschwert, was ernsthafte Wachstumsstörungen hervorrufen kann. Diese Gefahr wird durch die Betriebsplafonierung noch ganz beträchtlich erhöht, die die Wanderung der Arbeitskräfte von den weniger produktiven zu den höher produktiven Wirtschaftszweigen unterbindet und damit sowohl einen der wesentlichsten Faktoren des Produktivitätsfortschrittes ausschaltet als auch die wachstumsnotwendige Umstrukturierung der Wirtschaft verunmöglicht. Es wird also weit mehr das Wachstum gefährdet als die Überkonjunktur gedämpft; denn die durch die bundesrätlichen Massnahmen verursachte nicht-marktkonforme Verknappung der Produktionsfaktoren wird bestimmt nicht in der Lage sein, den Preis- und Lohnauftrieb zu beseitigen. Entgegen der weit verbreiteten, falschen Auffassung muss rasches Wirtschaftswachstum, wie bereits im theoretischen Abschnitt dargelegt wurde, keineswegs immer mit grosser Inflation verbunden sein und garantiert langsames Wachstum ebensowenig stabilere Preise. Im Gegenteil zeigen die Erfahrungen vieler Staaten mit nur geringer Expansion, dass gerade diese Länder nicht aus dem „circulus vitiosus“ lang-samen Wachstums und starker Inflation herauskommen.

Schliesslich seien noch einige kurze Bemerkungen zu den Ausnahmeregelungen gemacht. Ein erster, geradezu ironisch anmutender Faux-pas ist, dass ausgerechnet die Landwirtschaft, die aus bevölkerungspolitischen und kriegswirtschaftlichen Gründen unter grossen finanziellen Opfern künstlich am Leben erhalten wird, von der Plafonierung ausgeschlossen ist und somit weiterhin der „Überfremdungsgefahr“ ausgesetzt bleibt! Ebenfalls unter die Ausnahmebestimmungen fallen Spitäler, Haushalte und Heime, also alle Zweige, die Arbeitskräfte mit einem Minimum an beruflicher Qualifikation erfordern. Demgegenüber werden alle hochqualifizierten Fachkräfte der Industrie, welche unsere Wirtschaft angesichts des ungenügenden eigenen Nachwuchses dringend benötigt, ausnahmslos der Plafonierung unterstellt. „Beinahe wäre man geneigt, überspitzt zu formulieren: Analphabeten herein — Spitzenkräfte hinaus! Weltweit wird in Industrienationen der Versuch gemacht, arbeitsintensive Produktionszweige (ins Ausland) zu verlegen, die kapitalintensiven Branchen und v. a. die Forschung aber im eigenen Lande zu behalten. Nur in der Schweiz geschieht das Umgekehrte“³¹.

Alle diese Gefahren und negativen Begleiterscheinungen des Gastarbeiterproblems hätten jedoch vermieden werden können, wenn rechtzeitig, d. h. schon vor einigen Jahren, mit marktkonformen und v. a. auch mit fiskalpolitischen Mitteln eingegriffen worden wäre. Eine wirksame und zugleich marktkonforme Massnahme auf dem Arbeitsmarkt bestände nämlich in einer Besteuerung der ausländischen Arbeitskräfte über die sie beschäftigenden Unternehmungen³². Diese Methode hätte sozusagen alles verhindert, was uns heute so viel Kopfzerbrechen bereitet. Mit einer angemessenen Besteuerung der ausländischen Arbeitskräfte müssten die schweizerischen Arbeitgeber einen

31) G. Bombach, vgl. National Zeitung Basel, Nr. 93 vom 25.2.1965, Interview mit A. Peter, Planwirtschaft ohne Plan.

32) E. Salin, Gegen Inflationshysterie, 1964, a. a. O.; G. Bombach, vgl. National Zeitung Basel, Nr. 93 vom 25.2.1965, Interview mit A. Peter, Planwirtschaft ohne Plan.

erheblichen Beitrag an die zusätzlichen Kosten leisten, welche die vorübergehende oder dauernde Anwesenheit der ausländischen Arbeitnehmer mit sich bringt. Zweitens, und das wäre in der Vergangenheit ebenso wichtig gewesen, weil dadurch der Gastarbeiterzustrom gedämpft worden wäre, veranlasst diese fiskalisch bedingte Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeitskraft die Unternehmer, vermehrt Rationalisierungsinvestitionen durchzuführen und arbeitsintensive Betriebe ins Ausland zu verlegen. Ein solches Vorgehen würde einer sinnvollen Arbeitsmarktpolitik entsprechen, welche die vorhandenen Probleme nicht einfach wie das bundesrätliche Konjunkturdämpfungsprogramm auf zweifelhafte Weise durch eine Zäsur auf später verschiebt, sondern langfristig löst, ohne den Wachstumsprozess zu gefährden.

IV. Angebot und Bedarf der schweizerischen Wirtschaft an Arbeitskräften in der Zukunft

a) Die schweizerische Bevölkerungsentwicklung

Leider ist es nicht möglich, einigermaßen fundierte Aussagen über das zukünftige Angebot und den Bedarf an Arbeitskräften in den verschiedenen Wirtschaftszweigen machen zu können, da die hiezu notwendigen, neueren statistischen Unterlagen fehlen. Zwar hat die 1961 vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzte „Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte“ in ihrem 1964 erschienenen Bericht eine kurze Untersuchung über das zu erwartende Angebot und die Nachfrage an Arbeitskräften im Jahre 1970 angestellt (S. 107 bis 112 des Berichtes), doch ist diese Analyse sehr allgemein gehalten, verzichtet auf detaillierte Aussagen (wie z. B. Entwicklung der verschiedenen Altersklassen, Bedarf in den einzelnen Erwerbszweigen und Berufen) und beschränkt sich praktisch auf eine globale Trendextrapolation unter Zugrundelegung verschiedener Annahmen über die Wachstumsrate des Nettosozialproduktes (4 %, 4½ % und 5 %) und der Produktivitätszunahme (2½ %, 3 %, 3½ %). Im ganzen ergeben sich dabei neun verschiedene Varianten, wobei der Bestand der Ausländer zwischen 350 000 und 910 000 variiert. Aus diesen Zahlen lässt sich nun aber keineswegs eindeutig die Richtigkeit einer Plafonierung des Ausländerbestandes auf der Höhe von 500 000 ableiten, wie es immer wieder gefordert wird³³.

Um ausführlichere Angaben über die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung und den Bedarf an Arbeitskräften zu finden, muss man dagegen bis in das Jahr 1954 zurückgehen, als das Eidgenössische Statistische Amt auf Empfehlung der OECE eine derartige Untersuchung durchführte³⁴. Ähnliche

33) Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund möchten in Art. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer den Bestand an erwerbstätigen Ausländern auf 500 000 begrenzen.

34) Eidgenössisches Statistisches Amt: Mutmassliche Entwicklung der schweizerischen Wohnbevölkerung 1951—71, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 1954.

Analysen folgten 1956 durch Kneschaurek und Gasser³⁵. Diese Arbeiten, die sich vom Zeitpunkt ihres Entstehens an auf einen Zeitraum von rund 15 Jahren erstrecken und von den Ergebnissen der Volkszählung des Jahres 1950 ausgingen, kamen zum Schluss, dass der schweizerischen Wirtschaft — unter Annahme weiterhin gleichbleibender günstiger demographischer Verhältnisse — im Jahre 1970/71 130 000 bis 180 000 Arbeitskräfte fehlen werden, wobei die Landflucht im gewohnten Ausmass bereits einkalkuliert ist. Angesichts der Tatsache, dass die Expansion der Produktionskapazität und die Nachfrage nach Arbeitskräften in den letzten Jahren bedeutend stärker waren, als in den angeführten Studien angenommen wurde, ist bis 1970 zweifellos mit einem wesentlich grösseren Fehlbetrag zu rechnen. Besonders alarmierend wird sich dabei der Mangel bei den qualifizierten Arbeitskräften bemerkbar machen. Schon in den erwähnten Untersuchungen der Jahre 1954 und 1956 wurde der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Jahre 1970/71 auf mehr als das Doppelte des auf Grund der Bevölkerungsentwicklung zu erwartenden zusätzlichen Angebotes veranschlagt. Durch die in den letzten Jahren zu verzeichnende übermässig starke Zunahme der ungelernten Arbeitskräfte wurde die Situation nun noch wesentlich verschärft. Ganz speziell gilt dies für den akademischen Nachwuchs³⁶.

Hinsichtlich der Möglichkeiten, das Angebot an Arbeitskräften durch eine vermehrte Mobilisation von nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Personen zu erhöhen, darf man sich keinen Illusionen hingeben. Schon 1950 wurden mit 1,5 Millionen berufstätigen Männern rund 170 000 mehr männliche Arbeitskräfte gezählt als die eigentlich aktiv männliche Bevölkerung Personen umfasste. 1960 war diese Differenz zwischen berufstätigen Männern (1,76 Millionen) und aktiver erwerbsfähiger männlicher Bevölkerung (1,56 Millionen) sogar bereits mehr als 200 000. Die Möglichkeiten, von dieser Seite her weitere Arbeitskräfte zu gewinnen, sind deshalb schon weitgehend erschöpft. — Wesentlich günstiger liegen die zahlenmässigen Verhältnisse bei den Frauen. 1960 umfasste die weibliche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis 64jährige) 1,60 Millionen Frauen und die Zahl der berufstätigen weiblichen Arbeitskräfte belief sich auf 758 000³⁷. „Man verfällt jedoch einem Irrtum, wenn man auf

35) F. Kneschaurek, Bevölkerungsprognose, Wirtschaftsentwicklung und Konjunkturpolitik, in: Industrielle Organisation, Nr. 10, 1956; — Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Wirtschaftslage der Schweiz, in: Ind. Organisation Nr. 2; — Die Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz, in: Industrielle Organisation Nr. 12, 1956; Ch. Gasser, Der zukünftige Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Lichte der langfristigen Entwicklung, in: Industrielle Organisation, Nr. 11, 1956.

36) Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiet der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelstufe, Bern 1963 (Departement des Innern); F. Kneschaurek, Kritische Bemerkungen zu den Prognosen über die Entwicklung des Hochschulstudiums in der Schweiz und Schlussfolgerungen in bezug auf den notwendigen Ausbau unserer Hochschulen, in: Wirtschaft und Recht, N. 3, 1963.

37) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1962, S. 21 und S. 27.

Grund dieser Zahlen annimmt, der Prozentsatz der beruflichen Frauen könne ohne weiteres erhöht werden“³⁸. Nicht einmal Verbesserungen der Lohn- und Verdienstmöglichkeiten sind immer ein genügender Anreiz dafür; denn wie die Wirklichkeit zeigt, trifft sehr oft auch das Gegenteil zu, dass nämlich der Prozentsatz der berufstätigen Frauen mit steigendem Wohlstand sinkt.

Die Schweiz wird deshalb auf Jahre hinaus nicht in der Lage sein, den Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften auch nur einigermaßen aus dem eigenen Bevölkerungszuwachs zu decken, sondern wird noch lange Zeit hindurch auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen bleiben, wenn Wohlstand und Wachstum aufrechterhalten werden sollen. Der Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte kommt unter der Annahme, dass es im Jahre 1970 2 290 000 berufstätige Schweizer geben wird³⁹, zu den in Tabelle 15 enthaltenen Resultaten, die variieren, je nachdem wie sich Produktivität und reales Nettosozialprodukt entwickeln.

Tabelle 15

*Die mutmassliche Entwicklung der Beschäftigung (in 1000)*⁴⁰

Produktivitätszuwachs	2,5 %	3 %	3,5 %
a) Zunahme des realen NSP 4 %:			
Gesamtbeschäftigung	2 905	2 770	2 640
davon: Schweizer	2 290	2 290	2 290
Ausländer	615	480	350
b) Zunahme des realen NSP 4,5 %:			
Gesamtbeschäftigung	3 050	2 905	2 770
davon: Schweizer	2 290	2 290	2 290
Ausländer	760	615	480
c) Zunahme des realen NSP 5 %:			
Gesamtbeschäftigung	3 200	3 050	2 905
davon: Schweizer	2 290	2 290	2 290
Ausländer	910	760	615

b) Die Verhältnisse auf dem internationalen Arbeitsmarkt

Auch wenn im Moment ein überreiches Angebot an ausländischen Arbeitskräften auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vorhanden ist und dieses sogar beschnitten werden muss, so darf dieser Umstand nicht zur falschen Annahme

38) F. Kneschaurek, Bevölkerungsprognose, Wirtschaftsentwicklung, a. a. O., Seite 367.

39) Diese Zahl entspricht dem 1954 vom Eidgenössischen Statistischen Amt in seiner Untersuchung (a. a. O.) in Variante III errechneten Ergebnis.

40) Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, a. a. O., S. 110/1.

verleiten, dass das Angebot auch in Zukunft immer die Nachfrage übertreffen werde. Im Gegenteil haben gerade die vergangenen Jahre mit den wachsenden Rekrutierungsschwierigkeiten für ausländische Arbeitskräfte gezeigt, dass sich der europäische Arbeitsmarkt in einem Wandel befindet. Das gegenwärtige Überangebot hat jedoch kaum etwas mit diesen langfristigen Strukturwandlungen zu tun, sondern ist in erster Linie auf den konjunkturellen Rückschlag in Italien zurückzuführen, der die Arbeitslosigkeit in diesem Lande wieder verstärkte. Die Wirtschaftslage Italiens kann sich aber schon sehr bald wieder bessern, wodurch auch die Auswanderung von Arbeitskräften erneut zurückginge. Langfristig wird sich dagegen auf dem europäischen Arbeitsmarkt eine zunehmende Verknappung des Produktionsfaktors Arbeitskraft bemerkbar machen, was auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist. Erstens befinden sich die meisten Länder, die bis vor kurzem als wichtigste Anwerbsgebiete in Frage kamen, ebenfalls in einem wirtschaftlichen Wachstumsprozess, der ständig mehr Arbeitskräfte erfordert und deshalb die Auswanderung zum Abklingen bringt. Zweitens greift der Industrialisierungsprozess nun ziemlich rasch auch auf die Randgebiete Europas über, die noch über überschüssige Arbeitskräfte verfügen, weshalb auch diese Regionen bald nicht mehr in der Lage sein werden, den europäischen Arbeitsmarkt in gewohntem Masse zu versorgen. Drittens haben sich gerade in den Ländern mit bisher starker Bevölkerungsvermehrung entscheidende demographische Strukturwandlungen angebahnt. In Italien und Spanien sind die Geburtenraten z. T. scharf gefallen, „so dass die Quote der jungen Leute, die keine familiären Verpflichtungen haben und sich am ehesten zur Auswanderung entschliessen, in ihrer Bedeutung abnehmen wird“⁴¹. Viertens ist der Rationalisierungs- und Automatisierungsprozess in den bereits stark industrialisierten Teilen Europas noch lange nicht so weit fortgeschritten, dass dadurch Arbeitskräfte in grossem Umfange für die arbeitsintensiven Wirtschaftszweige freigesetzt werden könnten. In manchen Branchen werden die Voraussetzungen dazu gerade erst mit der Verwirklichung der Integration im Gemeinsamen Markt geschaffen. Fünftens geht die aktive Bevölkerung in allen Ländern Europas zurück. Alle diese Gründe werden dazu führen, dass der Kampf um das beschränkte Angebot an Arbeitskräften in den nächsten Jahren eine wesentliche Verschärfung erfahren wird. Es stellt sich deshalb die Frage, wer schliesslich in den Genuss der nur begrenzt verfügbaren Arbeitskräfte kommen wird.

Solange in der Vergangenheit der Lohn der allein ausschlaggebende Faktor war, um in den Besitz ausländischer Arbeitskräfte zu gelangen, befand sich die Schweiz in einer vorzüglichen Position. Nun sind aber in jüngster Zeit zwei neue wesentliche Elemente hinzutreten, die zweifellos mit zunehmender Verwirklichung der Bestimmungen des EWG-Vertrages wachsende Bedeutung erlangen werden: nämlich die Freizügigkeit und die Harmonisierung der Sozialpolitik. Da die EWG-Staaten, allen voran Deutschland, heute ebenfalls zu den wichtigsten Nachfragern nach Arbeitskräften gehören und nach dem

41) A. Peter, Bleibt die Schweiz auf dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig?, in: Wirtschaftsrevue, Nr. 37, 1963.

Römer-Vertrag zur Freizügigkeit und Harmonisierung der Sozialpolitik verpflichtet sind, wird sich die Stellung der Schweiz auf dem internationalen Arbeitsmarkt unwillkürlich verschlechtern, wenn unser Land weiterhin an der diskriminierenden Politik gegenüber den Fremdarbeitern festhält. Die Schweiz läuft nicht nur Gefahr, bei der Rekrutierung nicht mehr zum Zuge zu kommen, sondern v. a. auch die bereits angeworbenen Ausländer wieder zu verlieren, wenn die bisherige „Fremdarbeiterpolitik“ nicht in manchen Punkten grundsätzlich revidiert und zu einer wirklichen „Gastarbeiterpolitik“ umgestaltet wird.

V. Die schweizerische Politik gegenüber den ausländischen Arbeitskräften

a) Die Zulassungspraxis und das Erfordernis der Freizügigkeit

Als rechtliche Grundlage der schweizerischen Einwanderungspolitik und Zulassungspraxis dient das am 8. 10. 1948 revidierte Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern vom 26. 3. 1931, das sich auf Art. 69ter der Bundesverfassung stützt. Nach diesem Gesetz bedürfen Ausländer, die zur Ausübung eines Berufes in die Schweiz einreisen wollen, einer fremdenpolizeilichen Bewilligung. Diese ist nach Art. 8 der Vollziehungsverordnung nur zu erteilen, wenn die geistigen und wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie der Grad der Überfremdung und die Lage am Arbeitsmarkt gebührend berücksichtigt worden sind. Zudem hat die Bewilligung befristeten Charakter und beschränkt sich auf ein Jahr oder eine Saison; eine Verlängerung ist allerdings möglich, wobei die gleichen Gesichtspunkte zu beachten sind wie bei der erstmaligen Erteilung. Mit diesen Vorschriften ist der Status, den man bei uns den Fremdarbeitern zubilligt, bereits klar gekennzeichnet. In einem Bericht aus dem Jahre 1956 umriss das Bureau international du Travail die schweizerischen Verhältnisse wie folgt: „En Suisse par exemple . . . les permis de travail des ouvriers n'ont plus été renouvelés dès que la situation du marché de l'emploi s'est aggravée: Les immigrants apparaissent les derniers sur le marché d'emploi et en disparaissent les premiers“⁴². Im weiteren existieren strenge Bestimmungen, die einen Stellen- oder Berufswechsel ausschliessen und nur mit einer behördlichen Genehmigung ermöglichen, womit v. a. die Abwanderung der ausländischen Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft und andern Mangelberufen in besser entlohnte Erwerbszweige verhindert werden soll. Am härtesten trifft die Ausländer jedoch das Verbot des Familiennachzuges, der nach dem Gesetz von 1948 erst nach drei Jahren erlaubt wird. Dank dieser brutalen Massnahme konnte die Schweiz das ungünstige Verhältnis von Berufstätigen zur Gesamtbevölkerung verbessern, d. h. die aktive Bevölkerung künstlich auf Kosten der Ausländer erhöhen. — Besondere Abmachungen wurden hinsichtlich der Niederlassung getroffen. Mit zahlreichen Rekrutierungsländern hat die Schweiz bilaterale Abkommen abgeschlossen, „wonach den

42) Bureau international du Travail, Les aspects sociaux de la coopération économique européenne, Genf 1956, S. 122.

Angehörigen dieser Länder erst nach zehn Jahren die Niederlassung gewährt werden muss“⁴³. Dies gilt für Italien, Spanien, Deutschland und Österreich. Demgegenüber haben Staatsangehörige aus Belgien, Frankreich, den Niederlanden, Dänemark und Liechtenstein bereits nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. „Die Schweiz kennt — auf Grund ihrer staatsvertraglichen Abmachungen — verschiedene Ausländer!“⁴⁴.

Halten wir nun diesen Anordnungen die wichtigsten Bestimmungen des EWG-Vertrages gegenüber, wie sie in Art. 48 enthalten sind:⁴⁵

1. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.
2. Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
3. Sie gibt — vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen — den Arbeitnehmern das Recht,
 - a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben,
 - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates frei zu bewegen,
 - c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben,
 - d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.
4. Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Wie aus der ersten Verordnung über die Freizügigkeit hervorgeht, hat diese auch für die Familienangehörigen Geltung.

Der Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen in der Schweiz und in der EWG zeigt mit unmissverständlicher Deutlichkeit, dass unser Land in der Fremdarbeiterpolitik nicht mehr länger am bisher eingeschlagenen Weg festhalten kann. Auch wenn unser Land hinsichtlich der Höhe der Beschäftigtenzahl

43) M. Weber, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach EWG-Vertrag, 1962, in: Die Schweiz vor der Frage der Assoziation mit der EWG; Institut für Ausenwirtschafts- und Marktforschung an der HHS, St. Gallen, 1962, S. 56.

44) A. Peter, Ohne Italiener kein Wohlstand, a. a. O. Auf multilateraler Ebene ist die Schweiz im Rahmen der Abmachungen der OECE/OECD zu einer Liberalisierung der Zulassungspraxis in dem Sinne verpflichtet, dass im Prinzip nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt die Arbeitsbewilligung automatisch erneuert werden soll. „Das Recht auf Erneuerung der Arbeitsbewilligung ist aber weniger weitreichend als das Recht auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, so dass durch die Bestimmungen der OECD die Niederlassungsverträge nicht tangiert werden.“ (K. Huber, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Diss. Bern 1963, Seite 23.)

45) Vgl. M. Weber, a. a. O.

Tabelle 16

*Der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an den Erwerbstätigen
in verschiedenen europäischen Ländern (1960) ⁴⁶*

Belgien	4,4 %	Norwegen	1,0 %
Deutschland	1,3 %	Schweden	3,1 %
Frankreich	0,5 %	Schweiz	14,5 %
Holland	0,5 %	Grossbritannien	1,5 %

ausländischer Arbeitskräfte einen Sonderfall darstellt (vgl. Tabelle 16) und deshalb eine konsequente Übernahme der EWG-Bestimmungen in absehbarer Zeit nicht in Frage kommen kann, wird sich die Schweiz dennoch wohl oder übel der von der EWG angestrebten Lösung anpassen müssen. Mit dem Abschluss eines neuen Abkommens mit Italien über die italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz hat unser Land einen ersten Schritt in dieser Richtung getan. Dieses Abkommen, welches die alten Vereinbarungen aus dem Jahre 1948 ersetzt, kam auf Wunsch der italienischen Regierung zustande, die sich heute natürlich in einer viel stärkeren Verhandlungsposition befindet als 1948; denn erstens haben die rund eine halbe Million italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz längst den Charakter einer vorübergehenden Erscheinung verloren und sind zu einem für das Wachstum der schweizerischen Wirtschaft unentbehrlichen Faktum geworden und zweitens ist Italien Mitglied der EWG, weshalb es mit dem Hinweis auf die dort geltenden Bestimmungen und Präferenzen immer einen Druck ausüben vermag. Die wichtigsten Neuerungen dieses Abkommens betreffen Erleichterungen nach fünfjährigem Aufenthalt und eine Verkürzung der Frist für den Familiennachzug. Bisher war es den italienischen Arbeitskräften während zehn Jahren verboten, den Beruf oder auch nur den Arbeitsplatz im gleichen Beruf ohne behördliche Genehmigung zu wechseln. „Diese Regelung machte die Ausländer zu nicht viel mehr als zu Zwangsarbeitern minderen Rechts“ ⁴⁷. Jetzt beträgt diese Frist nur noch fünf Jahre. Ferner können in Zukunft Saisonarbeiter, die fünf Jahre lang während mindestens 45 Monaten in der Schweiz gearbeitet haben, eine Ganzjahresbewilligung erhalten, wenn sie eine entsprechende Stelle finden. Sinnvoller wäre allerdings gewesen, den Saisonarbeiterstatus gänzlich aufzuheben; denn gerade im Baugewerbe, wo die weitaus meisten „Saisonarbeiter“ beschäftigt werden, ist der Saisoncharakter durch die dank der technischen Entwicklung möglich gewordene Verlängerung der Bausaison längst verwischt worden. — Schliesslich wurde auch die Frist für die Erlaubnis des Familiennachzuges von drei auf anderthalb Jahre verkürzt, wobei der Arbeitnehmer jedoch nachzuweisen hat, dass ein angemessener Wohnraum zur Unterbringung der Familie

46) K. Huber, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Diss. Bern 1963.

47) G. Bernasconi, Wir und die ausländischen Arbeitskräfte, 1964, in: Gewerkschaftliche Rundschau Nr. 10, S. 283. Diese Beschränkung der Bewegungsfreiheit der ausländischen Arbeitskräfte wurde von den Arbeitgebern beim Aushandeln der Lohn- und Arbeitsbedingungen sehr oft zum Nachteil der Arbeitnehmer missbraucht.

zur Verfügung steht. Dies wird natürlich zu einer verstärkten Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt führen, doch lässt sich andererseits das Wohnungsproblem ohne ausländische Bauarbeiter noch viel weniger lösen. Nicht stattgegeben wurde in diesem Abkommen dem Wunsche der italienischen Regierung, die Frist zur Erlangung der Niederlassungsbewilligung (Entlassung aus der Kontrollpflicht) ⁴⁸ wieder auf fünf Jahre herabzusetzen. Die Schweiz wird aber trotzdem über kurz oder lang eine Reduktion ins Auge fassen müssen, nicht zuletzt deshalb, weil die gegenwärtige Regelung einer nach Nationen verschiedenen Behandlung von den benachteiligten Personen als Diskriminierung empfunden wird. Vor allem wäre es aber zu begrüßen, wenn eine Lösung des Ausländerproblems mehr mit positiven Massnahmen als nur mit Verboten und Ein-

Tabelle 17

Aufgliederung der vom Fabrikgesetz erfassten ausländischen Arbeitskräfte in Grenzgänger, Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und Ausländer mit befristeter Aufenthaltsbewilligung ⁴⁹

Jahr	Total	Grenzgänger	Niederlassungs- bewilligung	Befristete Aufenthalts- bewilligung
1956	97 000	19 000	14 000	64 000
1960	160 000	21 000	16 000	123 000
1961	217 000	21 000	17 000	179 000
1962	259 000	21 000	19 000	219 000
1963	276 000	22 000	20 000	234 000

schränkungen gesucht würde. Eines der wirksamsten Mittel zur Bekämpfung der „Überfremdung“ ist zweifellos die Assimilation. Solange jedoch die Ausländer der Fremdenkontrolle unterstellt sind, wird der Wille in ihnen zur Assimilation kaum besonders gross sein. Zur wirklichen Assimilation ist sogar noch bedeutend mehr erforderlich, nämlich — wie auch im „Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte“ hervorgehoben wird — die Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht, „weil ohne sie die Assimilation nur Stückwerk bleibt“ ⁵⁰. Gerade in einem Staate mit stark ausgebauten Volksrechten muss sich derjenige, der nicht im Besitze dieser Rechte und Pflichten ist, besonders ausgeschlossen und fremd vorkommen.

48) Entlassung aus der Kontrollpflicht und Erlangung der Niederlassungsbewilligung sind nicht identisch. Der Ausländer hat auch nach Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle keinen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, sofern ein solcher nicht auf Grund einer besonderen zwischenstaatlichen Vereinbarung besteht.

49) Die Volkswirtschaft, Nr. 5, 1964, S. 195.

50) Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964, Hg. BIGA.

Tabelle 18

Einbürgerung und Entlassung von Ausländern aus der Fremdenkontrolle ⁵¹

Jahr	Entlassung aus FK		Einbürgerung			
	Total	Berufstätige	Total	OE	WE	EE
1956	6 649	4 058	3 019	1 899	265	855
1957	8 798	5 712	3 224	1 471	805	948
1958	8 470	5 189	3 966	1 872	1 261	833
1959	8 168	5 043	3 556	1 841	636	879
1960	9 121	5 588	3 254	1 939	406	909
1961	11 885	7 212	3 263	1 937	428	898
1962	24 050	14 235	3 052	1 828	389	885
1963	24 334	14 640				

OE = Ordentliche Einb., WE = Wiedereinb., EE = Erleichterte Einb.

„Die Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht ist noch aus einem weiteren Grunde assimilationsfördernd“ ⁵², weil nämlich starke Bindungen an die frühere Heimat solange bestehen bleiben, als sich der Ausländer hier nicht restlos sicher und zuhause fühlen kann. — Wie ein Blick auf die Tabellen 17 und 18 und ein Vergleich mit früheren Angaben über die Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte zeigt, war die bisherige Einbürgerungspolitik durch eine betonte Zurückhaltung gekennzeichnet.

*b) Die schweizerische Sozialpolitik
gegenüber den ausländischen Arbeitskräften*

Auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik gegenüber den ausländischen Arbeitskräften befindet sich die Schweiz verglichen mit der EWG im Hintertreffen, doch ist die Diskrepanz hier wesentlich geringer als bei der Freizügigkeit.

Für die Sozialpolitik sieht der EWG-Vertrag eine enge Kooperation und Koordination vor, die sich auf die Beschäftigung, das Arbeitsrecht und die Arbeitsbedingungen, die berufliche Aus- und Fortbildung, die soziale Sicherheit, das Koalitionsrecht und die Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern erstreckt. Die Angehörigen jedes EWG-Staates kommen mit ihren Familienangehörigen in jedem Partnerland in den Genuss der gleichen Unterstützungsleistungen der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung, der Kranken-, Mutterschafts- und Arbeitslosenversicherung wie die Einwohner des betreffenden Landes, und zwar ohne Unterschied, ob es sich um Saisonarbeiter oder um Personen mit Daueraufenthalt handelt, und gleichgültig, ob sich die Kinder bei den Arbeitnehmern oder im Heimatstaat befinden. Schliesslich sieht

⁵¹) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1964, S. 118 und 122.

⁵²) Bericht der Studienkommission, a. a. O., S. 157.

Artikel 119 des Römer-Vertrages für Ende 1964 die gänzliche Aufhebung jeglicher differenzierter Entlohnung für Frauen- und Männerarbeit bei gleicher Arbeitsleistung vor.

Demgegenüber unterscheidet sich die schweizerische Sozialpolitik in manchen Punkten in grundsätzlicher Hinsicht, da v. a. der Einfluss des Staates bei uns auf diesem Gebiet wesentlich geringer ist. Die Arbeitnehmer haben selbst auch für Massnahmen für Notfälle besorgt zu sein; denn die obligatorischen staatlichen Versicherungen übernehmen in der Regel nur einen Teil des Risikos. „Das Hauptgewicht wird auf den Lohn gelegt, die Sozialleistungen haben nur Ergänzungscharakter“⁵³. Ferner besteht bloss für die AHV, die IV und die SUVA eine einheitliche gesamtschweizerische Lösung, während z. B. die Frage der Familienzulagen und insbesondere der Krankenversicherung eine Angelegenheit der Kantone ist. Auf eidgenössischer Ebene existiert nur ein Rahmengesetz, welches den Entscheid der Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung den Kantonen überlässt. Diese Regelung ist natürlich für die ausländischen Arbeitnehmer eine höchst unbefriedigende Lösung. Für die AHV und Unfallversicherung liessen sich zwar noch verhältnismässig leicht Wege finden und Abkommen mit dem Ausland abschliessen. Dagegen war es sehr viel schwieriger, für die Kantone ohne obligatorische Krankenversicherung zu einer allseits befriedigenden Regelung zu gelangen, d. h. die Kompetenzen der Kantone nicht zu beeinträchtigen und dennoch einen genügenden Versicherungsschutz für die ausländischen Arbeitskräfte zu schaffen, die meistens an eine automatische, mit dem Arbeitsverhältnis verbundene Versicherung gewöhnt sind. Diese besondere Lage der ausländischen Arbeitnehmer hat einige Kantone veranlasst, für die Ausländer die Versicherungspflicht einzuführen. Andere Kantone haben die Versicherungspflicht auf indirektem Wege verwirklicht, indem die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an die Voraussetzung geknüpft wird, dass der ausländische Arbeitnehmer gegen Krankheit versichert wird⁵⁴.

53) A. Peter, Bleibt die Schweiz auf dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig?, a. a. O.

54) In den Weisungen, die das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im März 1964 erliess, wurde den Kantonen empfohlen, die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernten Ländern nur dann zu bewilligen, wenn sich der Arbeitgeber verpflichtet, für einen angemessenen Versicherungsschutz zu sorgen (vgl. zu diesem Thema den Abschnitt „Sozialversicherung und Fürsorge“ des Berichtes der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, a. a. O., S. 50 ff.).

Vierter Teil

Die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland im Bereich der Infrastruktur

Mit dem Begriff „Infrastruktur“ verbindet sich eine Vielfalt von Vorstellungen; denn eine einheitliche, genau umschriebene Definition existiert bis jetzt noch nicht, obwohl der Ausdruck „Infrastruktur“ in den letzten Jahren immer häufiger anzutreffen war und heute sozusagen im Allgemeingebräuch steht. Da sich aber die folgenden Ausführungen auf die Energiewirtschaft und das Verkehrswesen — also zwei anerkannt zentrale Sektoren der Infrastruktur — beschränken, ist es auch nicht notwendig, sich weiter mit Definitionsschwierigkeiten auseinanderzusetzen und zu befassen.

Eine ausreichende Energieversorgung und ein gut ausgebauter Verkehrsapparat sind unbedingte Voraussetzungen für den Industrialisierungsprozess und das wirtschaftliche Wachstum. „Wenn man bei einer bestimmten Zuwachsrate der Bevölkerung, die zugleich eine Vermehrung des Potentials an Arbeitskräften bedeutet, die Entscheidung zugunsten eines fortschreitenden Wirtschaftswachstums getroffen hat, so bedeutet dies in der modernen Industriewirtschaft immer eine Ausdehnung des industriellen Sektors. Diese Expansion ist aber zwangsläufig verbunden mit einem steigenden Energiebedarf“¹. Auch wenn der Energiekonsum pro Kopf der Bevölkerung kein geeignetes Mass für internationale Wohlstands- und Produktivitätsvergleiche darstellt — weil ein grosser Teil des Energieverbrauchs gerade in den industrialisierten Staaten Europas und Nordamerikas klimatisch bedingt ist —, so besteht dennoch ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Energieverbrauchs und derjenigen des Sozialprodukts. — Ungeachtet der Tatsache, dass dem Verkehr bei der Industrialisierung und dem Aufbau der Weltwirtschaft im 19. Jahrhundert ganz entscheidende Bedeutung zukam, wurde ihm von der Wirtschaftstheorie lange Zeit hindurch kaum Beachtung geschenkt oder nur eine sehr stiefmütterliche Behandlung zuteil². Dabei wäre ohne die grossen technischen Entwicklungen im Verkehrswesen das „Zusammenrücken“ der voneinander durch Meere und Gebirge isolierten Räume und Wirtschaftszentren sowie die Erschliessung rohstoffreicher Gegenden oder rückständiger Landesteile gar

1) H. Seidenfus, *Energie und Verkehr*, Basel 1960, S. 30.

2) Die klassische Theorie nahm an, dass die Transportkosten gleich null sind, die Verkehrsgeschwindigkeit unendlich ist und die Verkehrsleistungen unbegrenzt sind. „In den Modellen der theoretischen Nationalökonomie werden die Probleme der Raumüberwindung sehr vernachlässigt.“ F. Voigt, *Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems*, Berlin 1960, S. 5.

nicht denkbar gewesen. Mit zunehmender Industrialisierung fiel die Einheit von Produktions- und Konsumort immer mehr auseinander. Die verschiedenen Phasen von der Erzeugung und Weiterverarbeitung bis hin zum Verbrauch vollzogen sich nicht mehr am selben geographisch eng begrenzten Ort, sondern verteilten sich auf immer grössere Räume. Die nationale Arbeitsteilung dehnte sich auf die internationale aus. Mit dieser Entwicklung erhöhte sich auch die Bedeutung des Verkehrs; „denn zur Bewältigung des Austausches bedarf es der Verkehrsmittel, die den Raum überbrücken“³. Der Verkehr übt aber nicht nur verbindende, sondern auch raumordnende Funktionen aus⁴, indem er die Standortwahl von Produktion und Handel beeinflusst oder gar bestimmt. Besonders ausgeprägt zeigte sich dies im vorigen Jahrhundert, als die Industrialisierung weitgehend der Streckenführung der Eisenbahnen und den Binnenschiffahrtsrouten folgte und sich an verkehrsgeographisch günstig gelegenen Orten im Zuge der Verdichtung des Verkehrs Ballungerscheinungen bemerkbar machten. „Zwar ist diese Zusammenballung zunächst und wesentlich ein Ergebnis der technischen Entwicklung im Produktionsprozess gewesen, aber diese hätte sich nicht durchsetzen können, wenn ihr nicht eine gleich starke technische Entwicklung des Verkehrs zur Seite gestanden hätte“⁵.

Zwei ganz moderne und aktuelle Beispiele dafür, dass Transport durch Produktion und Produktion durch Transport ersetzt werden kann, bilden die Standortverlagerung der Raffinerien von den Küsten Europas ins Innere des Kontinentes oder die bereits früher erwähnte entgegengesetzte Wanderung der Eisen-Stahlkombinate zu den Meeren; „denn im Laufe der Substitution von Transport durch Produktion ändert sich der Produktionsstandort“⁶.

A. Die Auslandabhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung

I. Die Entwicklung des Gesamtenergieverbrauchs in der Schweiz

Bevor ein Überblick über die Gesamtentwicklung des schweizerischen Energiekonsums in den vergangenen Jahrzehnten gegeben werden kann, muss zuerst unbedingt auf die Problematik hingewiesen werden, die sich mit der Addition der verschiedenen Energieformen und Energieträger stellt; denn „Energie“ hat keine einheitliche Erscheinungsform, sondern macht sich auf ganz verschiedene Weise bemerkbar. Will man nun die einzelnen Energieformen miteinander vergleichen und eine Vorstellung über die Grössenordnung der insgesamt konsumierten Energie gewinnen, so muss eine gemeinsame Mess-

3) D. Ausfeld, Stand und Problematik der europäischen Verkehrsintegration, Diss. Marburg 1957, S. 16.

4) Vgl. C. Pirath: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin 1934, S. 54 ff.

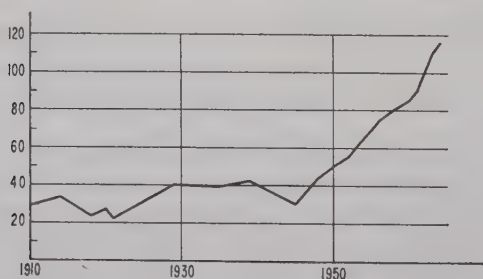
5) A. Predöhl, a. a. O., S. 51, 108; vgl. dazu F. Voigt, Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Diss. Berlin 1960, S. 304.

6) J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, Basel/Tübingen 1963, S. 127.

einheit als Rechnungsbasis gefunden werden. Auf diese Weise lässt sich ein totaler Rohenergieverbrauch ermitteln, der gewöhnlich in Millionen Kilowattstunden wiedergegeben wird. Dieser Wert gibt hingegen keinerlei Anhaltspunkte über die Bedeutung der einzelnen Energieträger oder über das Ausmass der Strukturwandlungen, sondern stellt lediglich die Wärmemenge dar, die ohne Unterschied der Wärmeverluste und der Nutzwärme erzeugt werden könnte, wenn alle Energieträger für die Erzeugung von Wärme verwendet würden¹. Es ist demnach keineswegs eine sehr sinnvolle Annahme, die einer solchen Berechnung zugrunde gelegt werden muss. Hinzu kommt nun noch ein weiterer wesentlicher Punkt, der den Wert eines derart ermittelten Ergebnisses bedeutend vermindert. Indem es nämlich gelungen ist, „aus unsern Energieträgern einen immer grösseren Nutzeffekt herauszuholen, und zwar einmal durch Veredelung der Rohenergieträger und zum andern durch Rationalisierung der Energiewandler“², konnte effektiv eine sehr viel grössere Zunahme des Verbrauchs erzielt werden, als es in einer Tabelle, die die zeitliche Entwicklung des Rohenergiekonsums wiedergibt, zum Ausdruck kommt. „Da die Einführung des Wirkungsgrades der Energieumwandlung das Bild aber nur kompliziert, ohne es grundlegend zu ändern, ist diese Vereinfachung zulässig“³, um sich ein ungefähres Bild von der Höhe des Gesamtverbrauchs zu machen.

Abbildung 1⁴ zeigt die Entwicklung des gesamten schweizerischen Rohenergieverbrauchs seit 1910. Daraus lässt sich unschwer eine Bestätigung der einleitend gemachten Aussage ablesen, dass sich in der Entwicklung des Energiekonsums recht deutlich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung widerspiegelt.

Abb. 1: Gesamtrohenergieverbrauch der Schweiz (in 1000 GWh)



1) C. Aeschmann, Die Energieversorgung der Schweiz in der Übergangsperiode zum Atomzeitalter, 1957 (Sonderdruck aus Schweiz. „Energie-Konsument“) S. 9.

2) F. Baade, Weltenergiewirtschaft, Hamburg 1958, S. 37.

3) A. Winiger, Über die Notwendigkeit des Ausbaus unserer Wasserkräfte, 1952 (Sonderdruck aus „Schweiz. Energie-Konsument“) S. 8.

4) Schweiz. Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz: Berichte für Energiefragen, 1953 (Sonderdruck aus „Wasser- und Energiewirtschaft“ 1953) S. 31. E. Etienne, Übersicht über den Rohenergieverbrauch der Schweiz 1910—60 in SEV Nr. 20, 1962; H. Siegrist, a. a. O., S. 35.

Im Verlauf der Kurve in nebenstehender Darstellung können drei Phasen unterschieden werden, die für drei verschiedene Epochen charakteristisch sind: zuerst eine Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs in den Zwanzigerjahren, dann die Stagnation und sogar teilweise Rezession in den Dreissigerjahren und drittens schliesslich die seit dem Zweiten Weltkrieg anhaltende rasche Expansionsphase, die alles Vorangehende weit übertrifft und in der der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des realen Nettosozialprodukts und des Rohenergieverbrauchs besonders eng ist. „Auf lange Sicht ist es jedoch unmöglich, dass der Energieverbrauch rascher steigt als das Sozialprodukt“⁵, wie das in den letzten Jahren der Fall gewesen ist. Eine Ausnahme für diese nahe Beziehung bilden allerdings die Kriegsjahre; denn sowohl im Ersten als auch im Zweiten Weltkrieg ist der Energiekonsum unvergleichlich viel stärker betroffen worden als die Sozialproduktentwicklung, was auf eine ausserordentlich starke Auslandabhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung hinweist. In der Tat ist der drastische Rückgang des Energieverbrauchs, wie er in den beiden tiefen Einschnitten der Abbildung zum Ausdruck kommt, nicht in erster Linie auf einen Nachfragerückgang, sondern ganz eindeutig auf die hohen Importausfälle zurückzuführen. — In Prozentzahlen ausgedrückt hat der Rohenergieverbrauch in den einzelnen Perioden wie folgt zugenommen: von 1913—1929 um ca. 20 %, von 1929—1939 um ca. 3 %, von 1949—1961 um ca. 100 %. Vergleichshalber sei noch erwähnt, dass von 1910—1950 einer Steigerung des Rohenergiekonsums von 60 % eine Zunahme des Nutzenergiekonsums pro Kopf der Bevölkerung von 86 % gegenüberstand⁶.

Auf die verschiedenen Bedarfsarten verteilt sich die Rohenergiemenge gegenwärtig wie folgt: 46 % des gesamten Rohenergieverbrauches beansprucht die Raumheizung in Wohn- und Geschäftshäusern, gewerblichen und industriellen Betrieben; 18 % gehen in die Industrie; 21 % benötigt der Verkehr in der Luft, auf Schiene, Strasse und zu Wasser, und die restlichen 15 % kommen dem Kleinverbrauch (ohne Raumheizung) in Haushalt, Gewerbe und Landwirtschaft zu. Da die Nutzenergie „Wärme“ aber nicht nur für Raumheizung verwendet wird, sondern auch noch zu andern Zwecken gebraucht werden kann, ist der zu ihrer Erzeugung aufzuwendende Anteil am Gesamtrohenergieverbrauch noch bedeutend höher als der Anteil der Raumheizung. Im ganzen beansprucht die Wärmeerzeugung rund 72 % des totalen Rohenergieverbrauchs, zur Erzeugung von Licht wird dagegen lediglich 1 % benötigt.

Da sich aus diesen fragwürdigen Globalzahlen keine Schlüsse über die zukünftige Entwicklung hinsichtlich Bedarf an einzelnen Energieformen und strukturellen Veränderungen ziehen lassen⁷, werden im folgenden Abschnitt Entwicklung und Bedeutung der verschiedenen Energieformen im Rahmen der gesamten Energiewirtschaft gesondert betrachtet.

5) H. Siegrist, Überblick über die gesamte Energiewirtschaft der Schweiz 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964, S. 266.

6) Vgl. Schweiz. Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz, a. a. O., S. 35.

7) „Es genügt also nicht, den Energiebedarf in Abhängigkeit von dem Wirtschaftswachstum schlechthin darzustellen. Man muss vielmehr versuchen, diese Global-

II. Die Bedeutung der einzelnen Energieträger für die schweizerische Energieversorgung

a) Die Kohle

Beginnen wir mit dem ältesten der klassischen Energieträger: der Kohle. Wie bereits aus den Ausführungen im ersten Teil über die Rohstoffversorgung hervorgegangen ist, hat die Kohle auch in der Schweiz den Industrialisierungsprozess erst richtig ermöglicht und dessen Ablauf und Gestaltung ganz entscheidend beeinflusst; denn obwohl unser Land keine eigenen Vorkommen besass, war die Kohle im ganzen 19. Jahrhundert und bis zum Ersten Weltkrieg der unbestritten dominierende Energieträger in der schweizerischen Energieversorgung. Erst in den letzten fünfzig Jahren hat sich durch das Aufkommen und rasche Vordringen neuer Energieträger das Bild grundlegend verändert. Dabei sind die Folgen dieses revolutionierenden Umbruchs, der sich keineswegs auf die Schweiz beschränkt, sondern weltweit erfolgt, heute gar noch nicht voll abzusehen. Eines ist allerdings sicher: die Vorherrschaft der Kohle gehört endgültig der Vergangenheit an. — Das Ausmass dieses Verdrängungsprozesses lässt sich am besten anhand einiger Zahlen illustrieren. Deckte der Anteil der Kohle 1913 noch drei Viertel des schweizerischen Energiebedarfes, so sank diese Quote in der Folge sukzessive auf $\frac{2}{3}$ im Jahre 1929, auf $\frac{3}{5}$ im Jahre 1939 und auf $\frac{1}{5}$ heute. Die genauen Zahlen der letzten Jahre sind 21 % 1962 und 19 % 1963.

Welches sind nun die Ursachen, dass es innerhalb einer verhältnismässig so kurzen Epoche zu derart grossen Strukturverschiebungen kommen konnte? Es liesse sich bestimmt ein ganzer Katalog von Gründen anführen, doch scheint einer Tatsache ganz speziell entscheidende Bedeutung beigemessen werden zu müssen. Bis vor dem Ersten Weltkrieg war die Kohle in der Lage, praktisch für alle benötigten Energieformen als Ausgangsbasis dienen zu können, da der Verbrennungsmotor und die flüssigen Brenn- und Treibstoffe noch kaum eine Rolle spielten. Nicht nur die grossen Eisen- und Stahlindustrien, sondern v. a. auch praktisch das ganze Verkehrswesen waren bis zum Ersten Weltkrieg von der Kohle abhängig; denn sowohl die Schifffahrt als auch die Eisenbahnen, die auf dem Festland weitgehend eine Monopolstellung innehatten, wurden mit Kohle betrieben. Rund ein Viertel des jährlichen schweizerischen Kohlenimportes wurde vom Eisenbahnverkehr verbraucht. Mit 3,4 Mio. t erreichte die Kohleneinfuhr 1913 das dritthöchste je verzeichnete Ergebnis. Einzig in den Jahren 1929 und 1939 wurde diese Menge nochmals übertroffen, wobei von den nahezu 4 Mio. t des Jahres 1939 ein grosser Teil als Kriegsvorrat gelagert wurde.

funktion je nach den spezifischen Kennzeichen der verschiedenen Verbrauchergruppen zu modifizieren, um dadurch der unterschiedlichen Bedarfsstruktur Rechnung zu tragen. Nur auf diese Weise kann man die Anteile der Energieträger am gesamten zukünftigen Energiebedarf annähernd bestimmen, wenngleich sich eine Sektorenprognose im Hinblick auf homogene Bedarfsgruppen vielfältigen Schwierigkeiten gegenüber sieht“ (H. Seidenfus, a. a. O., S. 34).

Nur mit grössten Anstrengungen konnte im Ersten Weltkrieg ein gänzlicher Zusammenbruch des Eisenbahnverkehrs verhindert und ein Minimum an Verkehrsleistungen aufrechterhalten werden. Die Kohlenimporte wurden von Jahr zu Jahr kleiner und sanken bis auf 1,73 Mio. t im Jahre 1919 gegenüber 3,4 Mio. t 1913! Es hat sich damals sehr deutlich gezeigt, „dass die Steigerung der Torf- und Inlandkohlen-Produktion nicht plötzlich möglich ist und auch dann nur einen relativ kleinen Einfluss auf die Rohenergieversorgung auszuüben vermag“⁸. Zudem sind die Gestehungskosten dieses recht minderwertigen Brennstoffs sehr hoch. Die bitteren Erfahrungen, welche die Schweiz wegen der ausserordentlich starken Auslandabhängigkeit der Energieversorgung im Ersten Weltkrieg machen musste, gaben den Anstoss dazu, dass das Land seine riesigen Wasserkräfte auszubauen und der Energieerzeugung dienstbar zu machen begann, um wenigstens auf dem Gebiet der Elektrizitätsversorgung einen möglichst hohen Unabhängigkeitsgrad zu erreichen. Der

Tabelle 1

Die Entwicklung der schweizerischen Kohlenimporte⁹

1913	3 379 000 t	1956	3 323 000 t
1919	1 735 000 t	1960	2 710 000 t
1929	3 462 000 t	1961	2 375 000 t
1939	3 967 000 t	1962	2 442 000 t
1945	239 000 t	1963	2 964 000 t
1948	2 638 000 t	1964	2 090 000 t
1952	2 805 000 t		

Tabelle 2

Herkunft der Kohlenimporte 1962 und 1963¹⁰

Land	1962		1963	
	1000 t	Mio. Fr.	1000 t	Mio. Fr.
Deutschland	1 243	105,3	1 555	140,4
Frankreich	320	22,1	256	19,8
Belgien/Lux.	336	20,9	215	14,0
Niederlande	185	16,7	187	18,5
EWG total	2 084	165,0	2 213	192,7
Grossbritannien	38	2,9	31	2,7
Polen	145	8,9	215	12,5
USA	138	10,3	449	33,0

8) Schweiz. Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz, a. a. O., S. 16.

9) Schweiz. Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz, a. a. O., S. 16, und Schweizerisches Statistisches Jahrbuch.

10) Schweiz. Handelsstatistik 1963, II. Teil.

rasche Ausbau der Wasserkräfte ermöglichte bis 1939 die praktisch vollständige Elektrifizierung des Bahnnetzes, wodurch dem Lande im Zweiten Weltkrieg ähnlich katastrophale Auswirkungen auf das Verkehrswesen wie im Ersten Weltkrieg erspart blieben; denn dieses Mal gingen die Kohlenimporte von 3,967 Mio. t (1939) auf 239 000 t (1945) zurück!

Als nach dem Zweiten Weltkrieg die freie Einfuhr wieder in Gang kam, stieg der Kohlenimport erneut stark an, ohne aber im Durchschnitt das Vorkriegsniveau wieder zu erreichen, weil sich der bereits in den Dreissigerjahren beginnende Substitutionsprozess, der eine Verdrängung der unedlen durch die edlen Energieträger zur Folge hatte, bald nach Kriegsende mit ausserordentlicher Schärfe fortsetzte. Aus diesem Grunde weisen die Kohlenimporte der Nachkriegszeit mit Ausnahme der Suezkrise und einiger besonders kalter Winter eine stagnierende bis rückläufige Tendenz auf. Die Kohle vermochte nicht mehr am Verbrauchszuwachs zu partizipieren. Für die nächsten Jahre ist sogar mit einem noch weiteren Rückgang des Kohlenkonsums zu rechnen, da die Zementfabriken, die gesamthaft mehr als einen Drittel der Kohleneinfuhr absorbieren, sich bereits für die Umstellung auf Öl eingerichtet haben. Die Kohle wird sich auch auf diesem für sie sehr wichtigen Absatzmarkt nicht mehr allzulange halten können ¹¹. „Die Schweiz verfügt über keine bedeutenden Verbrauchergruppen, die nicht in der Lage wären, auf andere Brennstoffe umzustellen, sofern sich dies im Hinblick auf die Preissituation als richtig erweist“ ¹². Es kann daher nicht überraschen, dass die Länder der Montanunion, von denen die Schweiz 75 % der festen Brennstoffe bezieht (Rest v. a. aus USA und Polen), allmählich das Interesse an der Belieferung der Schweiz verlieren, weil sie den Konkurrenzkampf gegenüber dem Öl auf diesem freien Markt nicht zu führen imstande sind.

Allerdings wird die Kohle aus Gründen der Versorgungssicherheit einen gewissen minimalen Anteil an der schweizerischen Energieversorgung bewahren können; denn Kohle steht auf dem europäischen Kontinent zur Verfügung, während das Erdöl aus überseeischen Gebieten bezogen werden muss. Demgegenüber dürfte jedoch der Umstand, dass sich die Kohle einfacher und billiger lagern lässt als das Öl, kein entscheidendes Hindernis für den weiteren Substitutionsprozess darstellen.

b) Das Erdöl

Im wesentlichen können drei Momente als Begründung für das aussergewöhnlich rasche Vordringen des Erdöls angeführt werden: Erstens der bereits erwähnte Substitutionsprozess im Brennstoffsektor, der zu einer massiven Erhöhung des Heizölbedarfes geführt hat; zweitens die starke Zunahme der Motorisierung seit dem letzten Weltkrieg, welche eine enorme Nachfrage nach

¹¹) Vgl. Ch. Iffland, a. a. O., S. 53.

¹²) L. v. Planta, Die Brennstoffwirtschaft in der Schweiz: Kohle, Öl, Gas, 1964, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964, S. 299.

Treibstoffen ausgelöst hat, und drittens das Aufkommen eines neuen Industriezweiges, der Petrochemie, welche die bei der Raffination anfallenden Mineralölderivate weiterverarbeitet und zu einem beträchtlichen Teil die Basisprodukte der Kunststoffindustrie herstellt. Dieser zuletzt genannte Punkt war für unser Land bis jetzt allerdings noch ohne Bedeutung, v. a. weil wir keine eigenen Raffinerien besaßen. Die petrochemische Industrie ist in der Schweiz noch nicht sehr weit entwickelt. Immerhin ist zu sagen, dass auch in den Staaten mit bereits grossen petrochemischen Industrien ebenfalls der rapide Zuwachs des Heizöl- und Treibstoffbedarfes die Haupttriebkraft der Expansion war, gleich wie in unserem Lande. Gesamthaft betrachtet hat sich der Anteil der Erdölprodukte an der Deckung des schweizerischen Energieverbrauches von 1 % im Jahre 1913 auf 11 % 1939, 25 % 1950 und 60 % 1963 erhöht. Von diesen 60 % entfielen 19 % auf flüssige Treibstoffe und 41 % auf flüssige Brennstoffe.

Da die Schweiz bis jetzt keine eigenen Erdölvorkommen finden konnte, sondern die ganze zur Bedarfsdeckung notwendige Menge aus dem Ausland einführen muss, kommen in den quantitativen Importzahlen auch die Verbrauchsmengen zum Ausdruck. Tabelle 3 gibt uns Aufschluss über die quantitative Entwicklung der schweizerischen Erdölimporte seit 1913.

Wie aus einem Vergleich mit Tabelle 1 zu ersehen ist, wurden die Erdölimporte von den beiden Weltkriegen verhältnismässig noch viel schwerer betroffen als die Kohleneinfuhr, was die weiter oben erwähnte Massnahme,

Tabelle 3

*Die mengenmässige Entwicklung der schweizerischen Erdölimporte
(in 1000 t)¹³*

Jahr	Benzin	Heizöl	Mineral- u. Teeröle	Schmieröle
1913	16	8	63	14
1918	7	0,2	14	9
1920	35	8	25	12
1929	140	71	29	20
1939	189	193	46	21
1945	11	19	—	3
1948	239	404	139	30
1952	351	662	224	28
1956	626	1 647	235	50
1960	990	2 356	408	60
1961	1 151 *	2 437	493	69
1962	1 049	3 356	345	71
1963	1 273	4 260	903	80

*) Teilweise Voreindeckungen wegen Inkrafttreten des Treibstoffzollzuschlages

¹³) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1954 (S. 204/5), 1959/60 (S. 198 f.), 1964 (S. 199).

aus Gründen der Versorgungssicherheit den Anteil der Kohle an der Energieversorgung nicht unter eine minimale Grenze sinken zu lassen, als gerechtfertigt erscheinen lässt. Diese Rückendeckung beschränkt sich jedoch ganz auf den Brennstoffsektor, weil bei den Treibstoffen bis jetzt noch keine entsprechenden Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Dies machte sich in den beiden Weltkriegen in einem akuten Treibstoffmangel bemerkbar, „da die im Lande eingelagerte Menge an flüssigen Brenn- und Treibstoffen, gemessen am Normalbedarf, viel zu klein war“¹⁴. — Zur weiteren Illustration der ausserordentlichen Zunahme des Treibstoffkonsums seit dem Zweiten Weltkrieg dient Tabelle 4, die einen Überblick über die Entwicklung des Motorfahrzeugbestandes gibt.

Tabelle 4

*Die Entwicklung des Motorfahrzeugbestandes in der Schweiz*¹⁵

Jahr	Personen- wagen	Automobile Total	Motorfahrzeuge Total
1913	4 700	5 400	10 400
1920	8 900	12 200	20 400
1929	55 000	70 000	113 000
1939	78 000	101 000	127 000
1950	147 000	189 000	264 000
1955	271 000	328 000	544 000
1960	485 000	574 000	865 000
1961	550 000	649 000	986 000
1962	630 000	746 000	1 128 000
1963	700 000	835 000	1 248 000

Neben dem Strassenverkehr, der zweifellos der Hauptnachfrager nach Benzin ist, darf aber v. a. auch der Luftverkehr nicht vergessen werden. Über den quantitativen Treibstoffverbrauch, dessen Kosten und Anteil an den Gesamtausgaben besitzt die Swissair laut Mitteilungen des „Presse- und Public Relation-Dienstes“ allerdings keine statistischen Angaben¹⁶.

Einen ungefähren Eindruck vom Umfang und Zuwachs des Bedarfes an flüssigen Treibstoffen, den unsere nationale Fluggesellschaft zu verzeichnen hat, liefert eine Gegenüberstellung der heutigen Länge des Liniennetzes und der jährlich geleisteten Flugkilometer mit den entsprechenden Zahlen der unmittelbaren Nachkriegszeit. Von 1950 bis 1963 wurde das Streckennetz von rund 30 000 km auf etwa 131 000 km erweitert und die geleisteten Flugkilometer nahmen in derselben Periode von 9 Mill. auf rund 40 Mill. km

14) Schweizerisches Nationalkomitee der Weltkraftkonferenz, a. a. O., S. 18.

15) Schweizerisches Statistisches Jahrbuch 1959/60 (S. 231), 1962 (S. 230), 1963 (S. 236), 1964 (S. 240).

16) Nach den neueren Geschäftsberichten der Swissair kann der Treibstoffaufwand auf etwa 10 % der Ausgaben veranschlagt werden.

zu. Schliesslich ist noch an den Treibstoffaufwand zu denken, den der grosse Motorfahrzeugpark, die Luftwaffe und die Panzer der Armee erfordern. Nähere Zahlenangaben sind jedoch nicht erhältlich. Es liegt aber auf der Hand, dass die Lagerhaltung ganz ungeheure Ausmasse annehmen muss, wenn im Ernstfall eine erfolgreiche Kriegführung nicht schon sehr rasch an Energiemangel scheitern soll.

Über die zukünftige Bedarfsentwicklung der einzelnen Sektoren Aussagen zu machen, ist keinesfalls leicht. Wie die Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, haben Prognosen für den Benzin- oder Heizölverbrauch nicht zu hoch, sondern ständig zu tief gegriffen. Eine verantwortungsvolle Wirtschaftspolitik kommt hingegen nicht darum herum, sich rechtzeitig Gedanken und Pläne über die Möglichkeiten zur Deckung und Sicherstellung des zukünftigen Energiebedarfes zu machen, da eine ausreichende Energieversorgung eine unbedingte Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Wachstumsprozesses darstellt. Heute rechnet man damit, dass der schweizerische Verbrauch an Erdölprodukten im Jahre 1970 insgesamt etwa 10 Mill. t erreichen wird. „Auch wenn in diesem Zeitpunkt Erdgas und Atomenergie auf dem schweizerischen Markt angeboten werden sollten, dürfte die Bedarfskurve noch bis zum Jahre 1985 anwachsen und in diesem Jahr über 18 Mill. t pro Jahr erreichen“¹⁷. (Dieser zweiten Prognose kann allerdings kein allzu grosses Gewicht beigemessen werden.) Als neuer Absatzmarkt für das Erdöl werden

Tabelle 5

*Die wichtigsten Erdölproduzenten der Welt (1964)*¹⁸

Land	Mio. t	%	Land	Mio. t	%
USA	379	27,0	Irak	60	4,3
UdSSR	223	15,9	Libyen	41	2,9
Venezuela	177	12,6	Kanada	38	2,7
Kuweit	106	7,5	Algerien	26	1,8
Saudi-Arabien	86	6,1	Indonesien	22	1,6
Iran	83	5,9	Kuweit	19	1,4

schon in allernächster Zukunft einige konventionelle thermische Kraftwerke klassischen Stils auftauchen. Dieses Vordringen des Erdöls, dessen Ende vorläufig noch gar nicht abzusehen ist, hat für unser Land einige bedeutsame Konsequenzen. Erstens hat der Strukturwandel in der Energiewirtschaft tiefgreifende Auswirkungen auf das Verkehrswesen, was im nächsten Kapitel zur Diskussion stehen wird. Zweitens ist die schweizerische Energieversorgung wieder, wie schon einmal früher im „Kohlenzeitalter“, vorwiegend von einem einzelnen Energieträger abhängig geworden. Drittens verbindet sich mit dieser Entwicklung eine zunehmende Auslandabhängigkeit, die aber im Unterschied

17) L. v. Planta, a. a. O., S. 300.

18) Basler Nachrichten Nr. 77 vom 19.2.65.

zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg nicht mehr gegenüber europäischen, sondern gegenüber aussereuropäischen Ländern besteht, denn „der Ölimport Westeuropas hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg vom Balkan nach dem Mittleren Osten verlagert“¹⁹. 1962 setzte sich die Öleinfuhr Westeuropas wie folgt zusammen: Mittlerer Osten 70 %, übrige westliche Hemisphäre 20 %, kommunistische Länder 6 %, Afrika 2 %, andere Gebiete 2 %²⁰.

Noch 1945 stammte die Erdölversorgung der Welt zu beinahe 90 % aus Nordamerika und dem karibischen Raum. Angesichts der Tatsache, dass die wichtigsten Bezugsquellen heute alle in politischen Spannungsgebieten mit höchst instabilen und prekären Verhältnissen liegen, ist diese Verlagerung gewiss keine erfreuliche Erscheinung. Das Erdöl, das Europa aus dem Nahen Osten bezieht, kommt auf politisch unsicheren Wegen. Es kommt teils durch Tanker, die den Suezkanal passieren müssen, teils durch Pipelines, die Syrien und den Libanon traversieren, alles Gebiete mit starken politischen Spannungen²¹.

Das gleiche gilt auch für die erwarteten Erdöllieferungen aus Nordafrika. Schliesslich unternimmt auch die Sowjetunion ganz enorme Anstrengungen, um sich als Anbieter auf dem europäischen Markt durchzusetzen, was ihr schon in erstaunlichem Masse gelungen ist. Seit 1955 haben sich die Ölexporte Russlands nach westlichen Ländern versiebenfacht!²² Damit gerät Westeuropa aber allmählich in eine gefährliche Abhängigkeit; denn das schwarze Gold ist ohne Zweifel eine der wichtigsten und wirksamsten Waffen Russlands im kalten Krieg. — Die zunehmende Auslandabhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung liesse sich nur aufhalten, wenn die Suche nach eigenen Erdölvorkommen von Erfolg gekrönt wäre.

c) Die Hydroelektrizität

Die elektrische Energie wird in der Schweiz zu 99 % aus Wasserkraft gewonnen, die in unserem Lande so reichlich vorhanden ist, dass es als einziger Staat Kontinental-Europas in der Lage ist, seinen Bedarf an elektrischer Energie voll mit eigener Produktion zu decken.

Den Anstoss zum raschen und grosszügigen Ausbau unserer Wasserkräfte gaben, wie schon erwähnt, die verheerenden Auswirkungen der ausfallenden Kohlenlieferungen im Ersten Weltkrieg. Die Nutzbarmachung dieses einzigen Rohstoffes, über den die Schweiz verfügt und der sich sogar immer wieder erneuert, führte zu einem beträchtlichen Anstieg des Anteiles der Hydroelektrizität an der Deckung des gesamten Energiebedarfes und zu einer Verminderung der Auslandabhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung. Von

19) E. Salin, Über die Notwendigkeit einer langfristigen Energiepolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt 1957, S. 338.

20) Chemische Rundschau (Solothurn), Nr. 20, 1962.

21) F. Baade, a. a. O., S. 85.

22) New York Times vom 25.6.64.

Tabelle 6

*Prozentuale Anteile am Gesamtenergieverbrauch*²³

Jahr	Flüssige Brenn- und Treibstoffe	Elektrische Energie
1913	1 %	5 %
1929	6 %	11 %
1938	13 %	14 %
1948	20 %	23 %
1961	52 %	21 %
1962	56 %	20 %
1963	60 %	19 %

1910—1939 verfünffachte sich der Konsum an elektrischer Energie. Der neuerliche Ausfall der ausländischen Brennstofflieferungen im Zweiten Weltkrieg machte einen verstärkten Weiterausbau unserer Wasserkräfte dringend notwendig, obwohl gar keine Aussicht bestand, die entstehende Lücke auch nur annähernd voll auszufüllen. Durch den Neu- oder Umbau von 37 Kraftwerken konnte in den Kriegsjahren eine Zunahme der Elektrizitätserzeugung im Winterhalbjahr um mehr als 100 Mio. kWh jährlich erreicht werden, was unter normalen Bedingungen zur Deckung der Konsumsteigerung genügt hätte. „Trotz sehr ungünstigen Umständen ist in der Kriegszeit bedeutend mehr gebaut worden als in irgend einem Zeitabschnitt vor dem Kriege“²⁴. Nach dem Zweiten Weltkrieg vermochte der Ausbau der Wasserkräfte allerdings nur noch knapp mit der Zunahme des Gesamtrohenergieverbrauchs von rund 6 % pro Jahr Schritt zu halten, so dass der prozentuale Anteil der Hydroelektrizität am totalen Energiekonsum mit ca. einem Fünftel konstant blieb.

Dem Ausbau unserer Wasserkräfte sind jedoch Grenzen gesetzt, die sogar schon sehr bald erreicht sein werden. Die maximal mögliche Stromproduktion bei Vollausbau aller wirtschaftlich nutzbaren Wasserkräfte wird von den Fachleuten mit 37 Mrd. kWh veranschlagt. Rechnet man weiterhin mit einer jährlichen Zunahme des Stromverbrauchs von 6 %, entspricht die bei Vollausbau (37 Mrd. kWh) mögliche Wintererzeugung von 17 Mrd. kWh etwa dem im Winter 1971/72 zu erwartenden Konsum. Unter Berücksichtigung der zehn- bis fünfzehnjährigen Bauzeit für die letzten in Angriff genommenen grossen Kraftwerke und Staumauern kommt man zum Schluss, dass noch vor 1970 der Einsatz von neuen Energiequellen notwendig sein wird. Zudem zeigen die grossen Schwierigkeiten und Kostenüberschreitungen, welche schon in der ersten Bauphase der Unterengadiner Kraftwerkprojekte zu verzeichnen sind²⁵,

23) Vgl. E. Etienne, Übersicht über den gesamten Rohenergieverbrauch der Schweiz 1910—1960, in: Bull SEV 53 (1962), S. 967.

24) F. Kuntschen, Der Weiterausbau unserer Wasserkräfte, 1947 (Sonderdruck aus „Schweiz. Energie-Konsument“ 1947), S. 21.

25) Verteuerung der Baukosten in der ersten Bauetappe von 554 Mio. Fr. auf rund 700 Mio. Fr. (!) (Schweiz. Energie-Konsument, Nr. 12 1964, S. 278).

Tabelle 7

Die Kapazität der schweizerischen Stauseen ²⁶

Jahr	hm ³	
1910	114,3	75,0
1921	222,5	221,0
1932	492,9	645,5
1943	636,5	1 119,7
1956	910,1	1 442,7
1960	1 788	4 088
1965 (Progn)	2 583	6 452

wie problematisch bereits die Nutzbarmachung der letzten noch als ausbaufähig erachteten Wasserkräfte geworden ist. Schliesslich können auch ungünstige Witterungsverhältnisse den Wendepunkt in der schweizerischen Elektrizitäts- und Energiewirtschaft noch früher als erwartet herbeiführen. Die Epoche der Autarkie in der Stromversorgung geht sehr rasch ihrem Ende entgegen. Die Schweiz war allerdings auch in der Vergangenheit nicht vollständig vom Ausland unabhängig, obwohl sie ihren Elektrizitätsbedarf ganz durch die eigene Produktion zu decken vermochte. Der Grund für diesen sonderbaren Umstand liegt darin, dass sich elektrische Energie nicht speichern lässt und das Angebot an Wasserkraft von den meteorologischen Verhältnissen abhängt. Da die Hauptnachfrage nach elektrischer Energie auf die wasserarmen Wintermonate entfällt und das niederschlagsreichere Sommerhalbjahr eine wesentlich grössere als zur Bedarfsdeckung notwendige Produktion ermöglicht, kam es immer

Tabelle 8

Gesamter Elektrizitätsumsatz in der Schweiz (in Mio. kWh) ²⁷

Jahr *	Hydraul. Produktion	Therm. Produktion	Import	Gesamtumsatz	Export	Totalkonsum (Inland)
1940/45	8 596	15	74	8 625	1 373	7 312
1945/50	9 993	105	118	10 216	593	9 623
1949/50	10 318	161	291	10 770	885	9 885
1954/55	15 381	67	625	16 073	2 009	14 064
1959/60	18 826	246	2 080	21 152	3 396	17 756
1960/61	22 177	125	926	23 228	4 404	18 824
1961/62	21 154	188	2 540	23 882	4 189	19 693
1962/63	21 678	335	4 136	26 149	5 160	20 989

*) Das hydrographische Jahr dauert vom 1.10 bis 30.9.

²⁶) G. Töndury, Wasserkraftnutzung und Energiewirtschaft, 1960, in: Wasser- und Energiewirtschaft 1960, S. 279.

²⁷) Schweiz. Statistisches Jahrbuch 1964, S. 183.

wieder zu Engpässen und Überflussscheinungen. Dieses witterungsbedingte zeitliche Auseinanderfallen von Angebots- und Nachfragemaximum veranlasste die Schweiz, einerseits die Winterproduktion durch den Bau grosser Speicherwerke zu erhöhen und andererseits mit dem Ausland in einen Stromaustauschverkehr zu treten. Über die Entwicklung des besonders in den Fünfzigerjahren geförderten Speicherbeckenbaus, dem sich bald keine weiteren Möglichkeiten mehr bieten, gibt Tabelle 7 Auskunft. Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, hat der internationale Stromaustausch für unser Land in den letzten 20 Jahren ständig an Bedeutung gewonnen. Vor allem wurde die Einfuhr elektrischer Energie, die bis 1948 kaum eine Rolle spielte, für die Sicherstellung der Stromversorgung im Winter immer wichtiger und erreichte 1962/63 3,5 Mrd. kWh. „Diese ausserordentliche Erhöhung kann nicht als eine vorübergehende Erscheinung betrachtet werden“, wenn man sich den Saldo des Energieaustausches im Winter für die letzten zehn Jahre vor Augen hält²⁸.

Die Einfuhr erfolgt teils auf Grund von langfristigen Stromlieferungsverträgen, welche die schweizerischen Elektrizitätswerke mit ausländischen Stromproduzenten abgeschlossen haben, teils als Rücklieferung der von uns in den vorangegangenen Sommermonaten exportierten Energie und teils im Rahmen täglicher Austauschgeschäfte von Tages- gegen Nachtenergie oder von Spitzenenergie gegen solche ausserhalb der Spitzenzeit. Möglich geworden ist dieser internationale Energieaustausch dank den Fortschritten in der Entwicklung der Verbundnetze. Ausschlaggebend für den Bau von Verbindungsleitungen in der Schweiz war die geographische Lage der im Alpengebiet ausgebauten Wasserkräfte und der im Mittelland gelegenen Verbraucherzentren, wobei jedoch ein Parallelbetrieb zwischen den einzelnen Schweizer Netzen aus technischen Gründen lange Zeit nicht in Frage kam. Erst „die in den Nachbarländern erzielten Fortschritte im Verbundbetrieb, die unter anderem die Parallelschaltung ganzer nationaler Netze ermöglichten, wie dies in Frankreich und Deutschland erfolgt war, veranlassten uns weiterzuschreiten und den Parallelbetrieb mit den Nachbarnetzen aufzunehmen“²⁹. Damit war der Weg für den internationalen Stromaustausch geöffnet³⁰. Heute ist das Stromversorgungsnetz der Schweiz ein integrierender Bestandteil des grossen europäischen Verbundnetzes, das sich über das ganze Gebiet der Mitgliedsländer der „Union für die Koordinierung der Erzeugung und des Transportes elektrischer Energie“ erstreckt, der neben der Schweiz die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien, Österreich, die Niederlande, Luxemburg, Spanien und Portugal angehören. Ein Vergleich der Austauschvolumen zeigt, dass der Wert der Schweiz nur gerade von Deutschland übertroffen wird.

28) R. Hochreutiner, Die schweizerische Elektrizitätsversorgung im Rahmen der westeuropäischen Elektrizitätswirtschaft, 1963 (Sonderdruck aus „Schweiz. Energie-Konsument“), S. 24.

29) R. Hochreutiner, a. a. O., S. 12.

30) In regional begrenztem Rahmen bestanden schon viel früher enge Beziehungen zum Ausland. Bereits 1906 wurden die Wasserkräfte des Puschlavs ausgebaut und die erzeugte Energie nach Italien exportiert.

Tabelle 9

*Erzeugung und Austausch elektrischer Energie in den UCPTE-Ländern
im Jahre 1962 (in Mio. kWh) ³¹*

Land	Import	Export	Austausch	Erzeugung	Austausch/ Erzeugung
Österreich	779	2 825	3 604	17 807	20,2 %
Deutschland	5 301	2 437	7 738	126 565	6,1 %
Belgien/Lux.	317	667	984	17 872	5,5 %
Frankreich	1 464	2 389	3 853	83 260	4,6 %
Italien	1 617	174	1 791	64 730	2,8 %
Niederlande	360	360	720	18 214	4,0 %
Schweiz	2 922	3 723	6 645	21 342	31,1 %

d) Die Atomenergie

Aus den bisherigen Ausführungen ist bereits hervorgegangen, dass der Atomenergie für die zukünftige Elektrizitätsversorgung ganz entscheidende Bedeutung zukommt. Hinsichtlich der Beurteilung des Zeitpunktes, in welchem die Atomkraft für eine wirtschaftliche Energieerzeugung in Frage kommt, war man allerdings in den letzten Jahren sehr vorsichtig, nachdem sich die zu Beginn der Fünfzigerjahre gehegten Hoffnungen als allzu verfrüht erwiesen haben. Auch an der Teiltagung der Weltkraftkonferenz in Madrid im Jahre 1961 herrschte in bezug auf diese Frage noch grösste Zurückhaltung³², was aber nicht zuletzt darauf zurückzuführen gewesen sein dürfte, dass die Voraussetzungen für die Einführung der Atomenergie in den einzelnen Staaten recht unterschiedlich sind und sich generell gültige Aussagen nur schwer machen lassen. Ferner hat auch der scharfe Preiskampf im Brennstoffsektor mancherorts die Ansicht verstärkt, dass die Atomenergie noch nicht so schnell konkurrenzfähig sein werde.

In allerjüngster Zeit haben sich nun aber die Verhältnisse in der Schweiz rasch und grundlegend verändert. Einmal stossen die verschiedenen geplanten konventionellen thermischen Kraftwerke auf eine heftige Opposition in der Bevölkerung, und zum andern haben die unerwarteten, grossen Schwierigkeiten beim Ausbau der letzten noch für nutzbar erachteten Wasserkräfte zu derartigen Kostensteigerungen geführt, dass die Atomenergie schon wesentlich früher als erwartet konkurrenzfähig sein wird. Jedenfalls bestanden zu Beginn des Jahres 1965 bereits drei Projekte für Kernkraftwerke, wobei für dasjenige bei Döttingen an der Aare (AG) sogar schon der Baubeschluss vorliegt. Ein zweites Projekt soll in der Nähe von Bern bei Mühleberg verwirklicht werden, und als Standort für ein drittes Kernkraftwerk soll Leibstadt im aargauischen

31) R. Hochreutiner, Das schweiz. Verbundnetz und der internationale Strom-austausch, in: Wasser- und Energiewirtschaft, Nr. 9/10, 1964, S. 292.

32) R. Gonzenbach, Betrachtungen zur schweizerischen Energieversorgung, 1961, in: Schweiz. Energie-Konsument 1961, S. 9.

Rheintal ausersehen worden sein. Jedes dieser drei Projekte, die zusammen ein Viertel des gegenwärtigen schweizerischen Bedarfes produzieren werden, wird von einem andern Kraftwerkunternehmen durchgeführt³³, wobei beabsichtigt ist, das Kernkraftwerk auf der Beznau bei Döttingen mit einer Leistung von 300 MW bereits 1969 in Betrieb zu setzen. Da die schweizerische Reaktorforschung noch nicht so weit fortgeschritten ist, dass die Industrie schon für diese ersten Kernkraftwerke eigene Reaktoren liefern könnte, sehen die drei Elektrizitätsunternehmungen für ihre Projekte ausländische Reaktoren amerikanischer Herkunft vor, die sehr günstig im Preis sind und mit denen erst noch langjährige befriedigende Betriebserfahrungen gesammelt werden konnten. Diese Entwicklung wird den Anstrengungen der schweizerischen Industrie, den Anschluss im Reaktorbau an das Ausland möglichst bald herzustellen, starken Auftrieb verleihen. Das Ziel des schweizerischen Reaktorbaus besteht darin, sowohl die schweizerischen Atomkraftwerke mit eigenen Reaktoren zu beliefern, als auch der Exportindustrie ein neues Betätigungsfeld zu verschaffen. Mit der Erstellung eines ersten Leistungskraftwerkes schweizerischer Konstruktion kann jedoch frühestens zu Beginn der Siebzigerjahre gerechnet werden. Die Vorbereitungen hiezu werden von der „Nationalen Gesellschaft zur Förderung der industriellen Atomtechnik“ (NGA) getroffen, welche gegenwärtig in Zusammenarbeit mit dem Bund das Versuchs-Atomkraftwerk Lucens baut. Dieses Versuchsatomkraftwerk, dessen Bauabschluss mehrmals verzögert wurde, „stellt im Zug der schweizerischen Reaktorentwicklung den Abschluss einer ersten grundlegenden Etappe dar. Die damit zu gewinnenden Erfahrungen für die weitere Entwicklung werden wertvoll sein, aber nicht hinreichend zur Erzielung der vollen Wettbewerbsfähigkeit unserer Reaktoren auf dem Weltmarkt“³⁴. Die Erreichung dieses Zieles ist auch in der Schweiz wie in den andern Ländern, welche die Kernenergienutzung entwickeln, nur mit Hilfe fortschreitender Erfahrungsergebnisse aus dem Betrieb von Atomkraftwerken eigener Konstruktion möglich. Als weitere wichtige Voraussetzung für das Aufholen des zeitlichen Rückstandes gegenüber dem Ausland, der nach Aussagen der Fachleute durchaus möglich ist, kommt eine beträchtliche Verstärkung der finanziellen Unterstützung der Reaktorforschung seitens des Bundes hinzu, wenn die schweizerische Maschinenindustrie in ihrer Konkurrenzfähigkeit nicht hoffnungslos im Rückstand bleiben soll; denn im Ausland hat der Staat, teilweise im Rahmen der militärischen Entwicklungsarbeit, die friedliche Verwendung der Atomenergie ganz entscheidend gefördert. Allerdings darf nicht übersehen werden, „dass die Entwicklung der Atomenergie Kapitalien beansprucht von einer Grösse, welche die Möglichkeiten aller kleineren und mancher mittleren Staaten weit übersteigt“³⁵. Es

33) Döttingen (Nordostschweiz. Kraftwerke AG., NOK); Mühleberg (Bernische Kraftwerke AG, BKW); Leibstadt (Elektro-Watt, Zürich).

34) B. Bauer, Das Atomkraftwerk Lucens und die weitere Entwicklung des schweizerischen Reaktorbaus, 1964, in: WEW Nr. 9/10, 1964, S. 313.

35) E. Salin, Energiepolitik europäischer Industriestaaten oder europäischer Industriepolitik, 1961, in: *Kyklos*, Vol. XVI, 1961, S. 480.

wird deshalb auch in der Schweiz notwendig sein, den Übergang zur Energieerzeugung in Kernkraftwerken vermehrt durch gemeinschaftliches Vorgehen mit ausländischen Elektrizitätswerken zu vollziehen, um die Gesteungskosten möglichst niedrig zu halten ³⁶.

Da die Schweiz auch für den Bezug des Spaltstoffes immer auf das Ausland angewiesen bleiben wird, bedeutet die Einführung der Atomkraft keineswegs eine grundsätzliche Verminderung der Auslandabhängigkeit unserer Energieversorgung oder gar eine Fortsetzung der durch den Ausbau der Wasserkräfte erreichten Elektrizitätsautarkie. Der grosse Vorteil der Atomenergie gegenüber den fossilen Brennstoffen besteht hingegen darin, dass dank der gewaltigen Energiekonzentration der Transport und die Lagerhaltung sehr viel einfacher und billiger sind. Mit dem Wegfall des Transportproblems verschwindet nun aber doch ein ganz entscheidender Faktor der Auslandabhängigkeit, nämlich die Notwendigkeit, zur Beförderung der Rohenergieträger über grosse Strecken fremden Territoriums in erheblichem Umfang den ausländischen Verkehrsapparat in Anspruch nehmen zu müssen.

e) Das Erdgas

Neben der Atomenergie und dem Erdöl wird in der zukünftigen Energieversorgung v. a. auch das Erdgas eine wichtige Rolle spielen. Dieser Energieträger, der grossenteils aus Methan besteht, wird sehr oft im Zusammenhang mit dem Erdöl gefördert ³⁷ und ist ein hochwertiger Brennstoff, der eine rauchlose Verbrennung erlaubt. In den USA deckt das Erdgas heute schon 30 % des gesamten Energiebedarfes, und in Russland dringt es sehr rasch vor. Als Versorgungsquellen für Westeuropa kommen ausser den riesigen Erdgasvorkommen in der Sahara natürlich in erster Linie auch die teils recht beträchtlichen Funde in Italien, Frankreich und Holland in Frage. Insbesondere die holländischen Vorkommen von Groningen, die zu den grössten bis jetzt entdeckten Erdgasfeldern der Welt gehören und zudem gerade im Zentrum der am stärksten industrialisierten Zone Europas liegen ³⁸, sind für die europäische Energieversorgung von ganz entscheidender Bedeutung, weil sie ein weiteres Anwachsen der energiewirtschaftlichen Abhängigkeit unseres Kontinentes von aussereuropäischen Gebieten zu verhindern vermögen.

Das Auftreten des Erdgases auf dem schweizerischen Energiemarkt wird auch bei uns zu einer Entlastung der flüssigen und festen Brennstoffe und somit zu einer sehr erwünschten grösseren Risikoverteilung führen. Erstmals wurde die Frage einer teilweisen Energieversorgung der Schweiz mit Erdgas im Jahre 1959 akut ³⁹, als Frankreich unserem Lande Naturgas aus seinen zu Beginn der

36) R. Hochreutiner, Die schweiz. Elektrizitätsversorgung, a. a. O., S. 33.

37) Im Mittleren Osten werden jeden Tag enorme Mengen Erdgas nutzlos verbrannt, weil keine Verwendung dafür besteht.

38) In einem Radius von 500 Meilen leben rund 170 Mio. Menschen und befinden sich u. a. die Städte London, Paris, Brüssel, Frankfurt, Hamburg, Amsterdam, Köln etc.

Fünzigjährige entdeckten Vorkommen von Lacq und Pau angetragen hat. Die Offerte lautete auf eine Lieferung von etwas mehr als einer Million Kubikmeter pro Tag. Die Verhandlungen waren bereits sehr weit fortgeschritten, als Frankreich plötzlich sein Angebot unter dem Vorwand zurückzog, die Erdgasfelder seien bedeutend kleiner als erwartet und müssten restlos für den französischen Bedarf reserviert werden. Das 1959 nach der französischen Offerte gebildete „Studiensyndikat“, an welchem zu gleichen Teilen Elektrizitätswirtschaft, Gasindustrie und Industrie beteiligt sind, führte seine Arbeiten im Hinblick auf andere Bezugsquellen fort, indem es ein Projekt für eine schweizerische Erdgasleitung ausarbeitete und gleichzeitig Kontakt mit den potentiellen Lieferanten sowie mit den umliegenden Ländern aufnahm, über deren Territorium Erdgasleitungen nach der Schweiz gelegt werden müssen. Nach einem Bericht der OECD über die Gasproduktion und den Gasverbrauch in den Mitgliedstaaten käme unser Land gleichwie Österreich und Süddeutschland v. a. als Bezieher des Saharagases in Frage, doch sind die Entscheidungen über die Verteilung der beiden Bezugsmöglichkeiten noch nicht definitiv gefallen.

Für den Transport aus Nordafrika stehen prinzipiell drei Wege zur Verfügung⁴⁰:

1. Das Gas wird mittels Unterwasser-Rohrleitungen (bei ca. 450 at) durch das Mittelmeer transportiert.
2. Das Gas wird an der algerischen Küste durch Verbrennen in elektrische Energie umgewandelt und über Hochspannungskabel nach Spanien und Sizilien übertragen,
3. Das Gas wird verflüssigt und in Tankschiffen nach Europa transportiert. Naturgas lässt sich bei Temperaturen unter -160°C verflüssigen, wodurch sein Volumen auf den 600sten Teil zusammenschrumpft.

Von diesen drei Möglichkeiten scheint die erste z. Z. am meisten Chancen zu haben. Laut dem bereits erwähnten OECD-Bericht ist das Problem der Legung einer Unterwassergasleitung im westlichen Mittelmeer technisch gelöst worden. Die schweizerische Gaswirtschaft befindet sich aber bereits heute schon in einem tiefgreifenden Umbruch; denn verschiedene Gaswerke sind im Begriff, von der arbeitsintensiven Kohlenvergasung auf die Verwendung von Erdölprodukten (Flüssiggas und Leichtbenzin), umzustellen, die eine weitgehend automatische Gaserzeugung gestatten. Mit der Umstellung auf eine neue Rohstoffbasis sind jedoch die Möglichkeiten für eine rationellere Gaswirtschaft noch nicht erschöpft. Eine weitere Voraussetzung ist die Schaffung grösserer Produktionseinheiten durch den Zusammenschluss verschiedener Ortsgaswerke im Rahmen eines Regional- oder gar interkantonalen Verbundes, womit bereits auch der Anschluss unseres Landes an die geplanten europäischen Ferngas-

39) Vgl. W. Bänninger, *Naturgas in der Schweiz*, 1960 (Wirtschaftspolitische Mitteilungen Nr. 12, 1960).

40) Vgl. A. Kroms, *Die zukünftigen Aufgaben der Energieversorgung*, 1961, in: *Energie*, Zeitschr. für praktische Energietechnik, München, April 1961.

leitungen vorbereitet wird. Den ersten Schritt in dieser Richtung haben die Werke Basel, Bern, Biel, Burgdorf, Grenchen und Solothurn mit ihrem Projekt „Gasverband Mittelland“ getan, dessen Inbetriebnahme für Anfang 1966 vorgesehen ist. Der Anschluss weiterer Gemeinden dürfte bald folgen. Zudem ist eine ähnliche Entwicklung in der Ostschweiz im Gange, wo eine Gasfernversorgung für die Städte Zürich, Winterthur, St. Gallen, Frauenfeld und Schaffhausen geplant ist. Mit dem sicher in nicht mehr allzuweiter Ferne liegenden Zusammenschluss dieser beiden grossen Gasversorgungsnetze wird das Projekt eines gesamtschweizerischen Gasverbundsystems bereits weitgehend verwirklicht sein und somit auch der Anschluss an das europäische Ferngasnetz oder gar an eventuell doch noch zu entdeckende, eigene ausbeutbare Erdgasfelder keine besonderen Schwierigkeiten mehr bieten.

III. Das Verhältnis der einzelnen Energieträger zueinander und Ausblick auf die zukünftige Entwicklung in der Energieversorgung

Nach diesen getrennten Analysen über die Bedeutung der verschiedenen Energieträger soll in diesem letzten Abschnitt nochmals eine Globalbetrachtung folgen und ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der schweizerischen und europäischen Energieversorgung gemacht werden. Da das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft aus kriegswirtschaftlichen Gründen keine absoluten statistischen Angaben über den Energieverbrauch veröffentlichen darf, müssen wir uns mit den relativen Zahlen sowie den anderweitig ermittelten Schätzungen und Importmengen begnügen (vgl. vorangehende Tabellen).

Die grossen Strukturwandlungen in den letzten 25 Jahren und die in nächster Zukunft noch weiter zu erwartenden Veränderungen in der Zusammensetzung der schweizerischen Energieversorgung kommen in Tabelle 10 zum Ausdruck.

Innerhalb eines Zeitraumes von ungefähr vier Dezennien findet somit eine Ablösung der einst dominierenden Stellung der Kohle durch eine ebenso aus-

Tabelle 10

*Die prozentualen Anteile der verschiedenen Energieträger
am Gesamtrohenergiekonsum ⁴¹*

	1938	1962	1975
Kohle	64 %	21 %	6 %
Hydroelektrizität	14 %	20 %	16 %
Erdöl	10 %	56 %	70 %
Atomenergie	—	—	2 %
Erdgas	—	—	5 %
Holz	12 %	3 %	1 %

41) Vgl. H. Siegrist, a. a. O., S. 272; sowie frühere Tabellen.

geprägte Vorherrschaft des Erdöls statt, nachdem in den fünfziger Jahren vorübergehend ein relatives Gleichgewicht erreicht worden war. Absolut gesehen hat sich dabei der Gesamtrohenergieverbrauch von 1938 bis 1962 etwas mehr als verdoppelt, und von 1962 bis 1975 ist nochmals mit einer Zunahme von gut 100 % zu rechnen⁴². Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in den übrigen europäischen Staaten. Da für die Schweiz die Epoche der Elektrizitätsautarkie vorüber ist und auch in den bergbautreibenden Staaten die Bedeutung der Kohle noch beträchtlich zurückgehen wird, ist in Zukunft mit einer weitgehenden Angleichung der Energiestruktur in den verschiedenen Ländern zu rechnen. Angesichts der besorgniserregenden Tatsache, dass die Erdölimporte Westeuropas fast ausschliesslich aus politischen Spannungsherden oder aus dem Sowjetblock stammen, ist die möglichst rasche Eingliederung der Atomenergie und des Erdgases in die westeuropäische Energiewirtschaft eine Frage der Existenzsicherheit geworden; denn damit werden nicht nur günstigere Konkurrenzverhältnisse geschaffen, sondern es wird v. a. eine bessere Risikoverteilung und dank der riesigen holländischen Erdgasvorkommen noch eine Abnahme der Abhängigkeit von aussereuropäischen Gebieten erreicht.

Bis jetzt sind die Bindungen der Schweiz mit dem übrigen Europa durch die Abkehr von der Kohle und die Zuwendung zum Erdöl keinesfalls gelockert, sondern im Gegenteil noch intensiviert worden; denn obwohl unser Kontinent, abgesehen von Russland, über keine nennenswerten Erdölvorkommen verfügt, ist Europa unser wichtigster, ja fast ausschliesslicher Lieferant von Erdölprodukten⁴³.

An dieser Tatsache wird auch der Übergang zum Erdgas und zur Atomenergie nur insofern etwas ändern, als dadurch die Beziehungen zum Ausland und die internationale Zusammenarbeit eher noch enger werden. Da eine langfristige und gestaltende Energiepolitik sowohl für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses als auch zur Gewährleistung eines optimalen Einsatzes der verschiedenen Energieträger unbedingt notwendig ist, wäre es nicht nur sinnvoll, sondern sehr naheliegend, wenn die zwischen-

42) Heute geht auch die Schweiz dazu über, die Umrechnung der verschiedenen Rohenergieträger auf der Basis von kcal und nicht mehr von kWh durchzuführen.

43) Über das Ursprungsland bestehen keine amtlichen statistischen Angaben. Von 1959 fiel der Anteil der Niederländischen Antillen an der Deckung des schweizerischen Erdölbedarfs von 42 % auf 0,6 %, derjenige Persiens von 39 % auf 0,2 % (vgl. Ch. Ifland, a. a. O., S. 45). — Nachfolgende Zahlen entstammen der Schweiz. Aussenhandelsstatistik 1963, 2. Teil:

Land	Heizölimporte (1963)		Benzinimporte (1963)	
Italien	1,454 Mio. t	165,9 Mio. Fr.	0,386 Mio. t	54,5 Mio. Fr.
B.-R. Deutschland	1,093 Mio. t	128,0 Mio. Fr.	0,460 Mio. t	68,2 Mio. Fr.
Frankreich	0,756 Mio. t	93,2 Mio. Fr.	0,319 Mio. t	45,4 Mio. Fr.
Belgien/Lux.	0,438 Mio. t	62,0 Mio. Fr.	0,029 Mio. t	4,1 Mio. Fr.
Niederlande	0,035 Mio. t	3,9 Mio. Fr.	0,071 Mio. t	11,1 Mio. Fr.
Westindien	0,181 Mio. t	21,3 Mio. Fr.		
Ungarn	0,069 Mio. t	9,6 Mio. Fr.		
Kuweit	0,057 Mio. t	7,5 Mio. Fr.		

staatliche Kooperation sich nicht allein auf die technische Ebene beschränken, sondern v. a. auch auf die Planung ausdehnen würde. Mit andern Worten ausgedrückt heisst das, dass an die Stelle der nationalen Energiepolitik der einzelnen Staaten eine gemeinsame europäische Energiepolitik treten sollte. Dieser Vorschlag ist nun keineswegs so abwegig oder revolutionär, wie es manchem vielleicht auf den ersten Blick erscheinen mag; denn die Länder Westeuropas befinden sich ohnehin schon in einer wachsenden gegenseitigen energiewirtschaftlichen Abhängigkeit und weisen zudem alle eine gemeinsame Abhängigkeit von aussereuropäischen Gebieten in der Erdölversorgung auf. Wenn man aber eine wirklich planvolle und vorausschauende europäische Energiepolitik betreibt, die alle zur Verfügung stehenden Energiequellen miteinschliesst und als ganzes betrachtet sowie sämtliche gemeinsamen Bedürfnisse langfristig berücksichtigt, so könnte die Energieversorgung Westeuropas wesentlich leichter sichergestellt werden. Dass von den Energiewirtschaften tatsächlich bedeutende integrationsfördernde Impulse ausgehen, bewies nicht zuletzt die kürzlich erfolgte Verschmelzung der EWG-, Montan- und Euratom-Behörden, die bestimmt viel mehr als nur eine administrative Massnahme darstellt.

B. Die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland im Verkehrssektor

I. Die verkehrsgeographische Lage der Schweiz in Europa

Zu den ganz wenigen Ausnahmen, welche nie einen direkten Landanstoss an ein Meer besaßen und diesen auch nie zu erlangen suchten, gehört die Schweiz. Die verkehrsgeographische Situation unseres Landes lässt sich am einfachsten und treffendsten mit den zwei Worten „Binnenland“ und „Transitland“ charakterisieren, womit bereits auch der hohe Grad der Verflechtung mit dem Ausland im Bereich des Verkehrs angedeutet ist.

Als rohstoffarmes Binnenland und stark aussenhandelsabhängiger Kleinstaat ist die Schweiz natürlich in beträchtlichem Masse auf die Inanspruchnahme des ausländischen Verkehrsapparates angewiesen, der die benötigten Importe — grossenteils Massengüter — an unsere Grenzen transportiert und die Ausfuhrgüter an den Bestimmungsort oder in die Seehäfen zur Verschiffung befördert. Nun hat allerdings der Grad dieser Auslandabhängigkeit dank des Umstandes, dass die Schweiz durch den Rhein — „dem leistungsfähigsten Strom Europas und der am stärksten genutzten Wasserstrasse der Welt“¹ — sowohl mit den Kohlengebieten und Industriezentren Nordwesteuropas als auch mit dem Meer verbunden ist, eine erhebliche Verminderung erfahren, da die Transporte auf dem Rhein mit eigenen Schiffen durchgeführt werden können.

¹) Dokumente und Berichte des Europa Archivs Bd. 7, Eine Studie über die verkehrswirtschaftlichen Zusammenhänge Europas, 1951, S. 3.

Andrerseits bringt die Rolle als wichtigstes Transitland für den Verkehr zwischen Nord- und Südeuropa, insbesondere zwischen Italien und Deutschland, zusätzliche Transportaufgaben mit sich, die v. a. im Eisenbahnverkehr ganz beträchtliche Ausmasse annehmen. Der Verkehrsapparat muss deshalb bedeutend stärker ausgebaut werden, als es für die eigenen Bedürfnisse allein notwendig wäre. Dies gilt natürlich nicht nur für die Eisenbahn, sondern in immer grösserem Masse auch für die Strasse. Eine Vernachlässigung dieser einem Durchgangsland auferlegten Pflichten würde aber unwillkürlich eine Umfahrung unseres Landes nach sich ziehen, die besonders für die Schweizerischen Bundesbahnen schwerwiegende Konsequenzen hätte, da sie in eine unentrinnbare Defizitsituation kämen, „die zur Erhöhung der Tarife und zur entsprechenden Schädigung der eigenen Exportindustrie führen müsste“². Aus diesem Grunde muss die Schweiz alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Stellung als traditionelles Transitland zu wahren.

Nachdem sich Europa wirtschaftlich vom Krieg überraschend schnell erholt hatte und in eine starke Expansionsphase eintrat, nahm auch der Verkehr in all seinen Formen gewaltig zu. Vor allem die durch das Wirtschaftswachstum und die Liberalisierung bedingte Intensivierung des internationalen Handels sowie der enorme Aufschwung des Reiseverkehrs stellten an den seit Jahrzehnten kaum mehr verbesserten Verkehrsapparat immer grössere Ansprüche, die dieser bald nicht mehr zu erfüllen vermochte. Der deshalb notwendig gewordene Ausbau der Infrastruktur erforderte neben der Erweiterung und Verbesserung des Schienen- und Strassennetzes auch den Ausbau der Flughäfen für den aufstrebenden Flugverkehr sowie in neuester Zeit noch die Errichtung von Erdöl- und Erdgaspipelines. In ihrem Umfang und in ihrer Bedeutung sind diese Investitionen also durchaus mit jenen des Eisenbahnbaus in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts zu vergleichen. — In der Schweiz wurden allerdings diese Konsequenzen der wirtschaftlichen Entwicklung allzu lange verkannt oder falsch beurteilt; denn die ausgezeichnete Konjunkturlage hat nicht nur das Anwachsen insbesondere des Strassenverkehrs beschleunigt, „sondern andererseits auch leider die Bedenken gegen ‚grosszügige‘ Strassenbauinvestitionen vertärkt! Ihren gesetzgeberischen Ausdruck fanden diese Bedenken im Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und der Arbeitsbeschaffung von 1954“³. Für die Urheber dieses Gesetzes war die Überzeugung wegleitend, dass sich der früher beobachtete Konjunkturzyklus weiter fortsetzen werde, weshalb die öffentlichen Arbeiten und Aufträge für Zeiten schlechter Wirtschaftslage zurückzustellen seien. Da auch dann noch konsequent an dieser Vorstellung festgehalten wurde, als diese sich längst als überholt erwies, geriet die Schweiz gegenüber den angrenzenden Nachbarstaaten, die trotz Hochkonjunktur den Ausbau der Infrastruktur mächtig vorantrieben, schwer ins Hintertreffen. Die Folgen dieser Vernachlässigung liessen denn auch nicht lange auf sich warten. Zu der seit Jahren bekannten Kalamität auf

2) E. Salin, Die Entwicklung des internationalen Verkehrs, a. a. O., S. 59.

3) J. Niehans, Drei ökonomische Betrachtungsweisen zur schweizerischen Verkehrspolitik, 1956, in: Privat-Kommerzbank, Jan., S. 4.

der Strasse kamen nun in letzter Zeit noch zunehmende Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Bahnverkehrs, worunter in erster Linie der Transitverkehr zu leiden hatte. Im Sommer 1963 mussten sogar Transitsperren für den Güterverkehr erlassen werden.

Auch wenn die Schweiz der EWG nicht angehört, ist sie trotzdem mit dieser verkehrsgeographisch aufs engste verbunden und stellt mit ihr in dieser Beziehung weitgehend eine Einheit dar. Einerseits bildet unser Land das wichtigste Bindeglied zwischen Deutschland und Italien, andererseits beherrschen die EWG-Staaten sämtliche Meerhäfen und Verbindungslinien unseres Aussenhandels. Die EWG versucht dieser Sachlage durch die Einbeziehung der Schweiz und Österreichs in ihre Verkehrsplanung Rechnung zu tragen. Vermag die Schweiz ihrer Rolle als Transitland aber nicht mehr gerecht zu werden und entwickelt sie sich weiter zu einem Flaschenhals im europäischen Durchgangsverkehr auf Strasse und Schiene, so droht ihr die Umfahrung, was sowohl den Verlust der recht beträchtlichen Einnahmen aus dem Transitverkehr als auch das Abgeschnittenwerden von den grossen internationalen Verkehrsadern zur Folge hätte. Anzeichen dieser Gefahr sind jedenfalls bereits vorhanden. Der Bau des Mont-Blanc-Strassentunnels im Westen und die wachsende Bedeutung des Brenners für den Bahn- und Strassenverkehr im Osten deuten darauf hin, dass sich das Ausland anschickt, neue Verbindungswege über und durch die Alpen zu schaffen und bestehende besser auszubauen.

In den folgenden Einzelbetrachtungen der verschiedenen Verkehrsträger sollen neben den Transitproblemen besonders auch die Auswirkungen der Strukturwandlungen in der Energiewirtschaft auf den Verkehr zur Sprache kommen. Wie schon an anderer Stelle erwähnt worden ist, besteht zwischen Energieversorgung und Verkehr ein sehr enger Zusammenhang. Einerseits erfordern der Transport der Rohenergieträger vom Gewinnungsort zur Verarbeitungsstätte und die Energieverteilung umfangreiche Transportleistungen, und andererseits ist der Verkehr selbst einer der wichtigsten Energiekonsumenten. Ist demnach ein Land in seiner Energieversorgung vom Ausland abhängig, so gilt dies eo ipso in hohem Masse auch für das Verkehrswesen. Die gegenseitige Abhängigkeit der Energie- und Verkehrswirtschaft in der Schweiz geht aus folgenden Zahlenangaben hervor: Die Rohenergieimporte stellen mit rund 40 % der gesamten Einfuhrmenge das wichtigste Transportgut dar, und umgekehrt beträgt der Anteil des Verkehrs am Gesamtenergiekonsum ungefähr 20 % ⁴.

4) Davon entfallen rund $\frac{4}{5}$ auf den Strassenverkehr und je $\frac{1}{10}$ auf den Bahn- und Flugverkehr (vgl. E. Etienne, a. a. O., S. 969). — Während der Strassen- und Luftverkehr in der Energieversorgung ganz vom Ausland abhängig sind (Suezkrise!), konnten die Bahnen dank der Elektrifizierung einen hohen Unabhängigkeitsgrad erreichen. Trotz gesteigerter Verkehrsleistung sank der Anteil der Bahnen am gesamtschweizerischen Elektrizitätsverbrauch von 1930/31 bis 1961/62 von 18 % auf 9 %. Im sehr kalten Winter 1962/63, als rund $\frac{1}{3}$ des Strombedarfes importiert werden musste und drastische Einschränkungen im Verbrauch notwendig wurden, machte sich die Auslandsabhängigkeit in der Elektrizitätsversorgung auch bei den Bahnen geltend.

II. Entwicklung und Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger in der schweizerischen Verkehrswirtschaft

a) Die Rheinschifffahrt

Aus naheliegenden Gründen interessiert bei der Frage, welche Bedeutung dem Verkehr insgesamt und den einzelnen Verkehrsträgern im besonderen bei der Abwicklung der Aussenhandelsbeziehungen zukommt, in allererster Linie die mengenmässige und nicht die wertmässige Ein- und Ausfuhr. Dabei bringt es die Wirtschaftsstruktur unseres Landes mit sich, dass sich die aufzubringenden Verkehrsleistungen sehr ungleichmässig auf die beiden Handelsströme des Importes und des Exportes verteilen (vgl. Tab. 1). Dank der Rheinschifffahrt ist die Schweiz nun aber in der Lage, einen erheblichen Teil dieser v. a. aus Massengütern bestehenden voluminösen Importe wesentlich billiger als auf der Schiene oder Strasse auf dem Wasserwege zu transportieren und darüber hinaus die Beförderung erst noch grossenteils mit eigenen Schiffen durchführen zu können, was eine beträchtliche Verminderung der Abhängigkeit von ausländischen Verkehrswegen und Verkehrsträgern bedeutet.

Tabelle 1

Quantitative Importe und Exporte in 1000 t⁵

Jahr	Total	Importe				Exporte
		Feste Brennstoffe	Flüssige Brenn- und Treibstoffe	Nahrungs- mittel	Eisen Stahl	
1929	8 711	3 462	238	1 483	614	1 045
1939	8 772	3 967	428	2 045	604	548
1948	8 596	2 638	782	1 620	826	684
1956	13 169	3 323	2 508	2 114	1 132	905
1960	15 418	2 710	3 753	2 164	1 200	1 475
1963	21 512	2 963	6 414	2 343	1 616	1 587

Tabelle 2

*Verteilung der im grenzüberschreitenden Verkehr beförderten Mengen
auf die einzelnen Verkehrsträger (ohne kleinen Grenzverkehr)⁶*

	Import	Export	Total
Rheinschifffahrt	39 %	20 %	37 %
Bahn	56 %	63 %	57 %
Strasse	5 %	15 %	6 %
Luft	—	2 %	—

5) Schweiz. Bundesbahnen, Statistisches Jahrbuch 1963, S. 141.

6) H. Dirlewanger, Der Anteil der Eisenbahnen am schweizerischen Aussenhandelsverkehr, 1961, in: Strom und See, Nr. 7/8, 1961, S. 208.

Da die Schifffahrt bloss bis Basel möglich ist — und sich demnach praktisch auf exterritoriales Gebiet beschränkt — muss für den Weitertransport und die Verteilung in den Basler Rheinhäfen ein Güterumschlag auf andere Verkehrsträger erfolgen, der angesichts des grossen Umfanges der Transporte auf dem Rhein in letzter Zeit nicht mehr immer reibungslos abgewickelt werden konnte und verschiedene heikle Probleme stellte. 1960 verteilte sich der grenzüberschreitende Verkehr mengenmässig wie folgt auf die einzelnen Verkehrsträger (s. Tab. 2). In den letzten zwei bis drei Jahren haben sich allerdings einige Verschiebungen in diesen Relationen vollzogen, die teils witterungsbedingt sein dürften, teils aber auch auf den Strukturwandel in der Energiewirtschaft zurückzuführen sind. So sank der Anteil der Rheinschifffahrt am gesamten Aussenhandelsverkehr von 32,9 % im Jahre 1963 auf 29,4 % im Jahre 1964. Trotz der rückläufigen Tendenz vermochte der Güterumschlag in den Basler Rheinhäfen 1963 mit 8,3 Mio. t einen neuen Rekord zu erzielen. Dieses Ergebnis wurde 1964 jedoch wieder um ca. 9 % unterschritten. Über die Entwicklung der auf dem Rhein beförderten Warenmengen in den letzten drei Jahren gibt nachstehend Tabelle 3 Auskunft.

Recht beträchtliche Veränderungen sind auch in der Zusammensetzung der beförderten Güter festzustellen, weil sich auch hier der Substitutionsprozess im Brennstoffsektor sehr nachhaltig bemerkbar macht; denn rund 60 % des Bergverkehrs entfallen auf den Transport von festen und flüssigen Brennstoffen und Treibstoffen. Es besteht nun kein Zweifel, dass die Rheinschifffahrt vom Strukturwandel in der Energiewirtschaft unter diesen Umständen von allen Verkehrsträgern am stärksten betroffen wird. Obwohl der prozentuale

Tabelle 3

Der Güterumschlag in den Basler Rheinhäfen und der prozentuale Anteil der beförderten Mengen am Aussenhandelsvolumen in den Jahren 1962—1964⁷ (in 1000 t)

	1962		1963		1964	
Bergverkehr	6 788	95,8 %	7 960	96,1 %	7 133	94,7 %
Talverkehr	294	4,2 %	321	3,9 %	397	5,3 %
Total	7 082	100,0 %	8 281	100,0 %	7 530	100,0 %
Bergverkehr:						
— Schweiz. Import	6 274	92,4 %	7 363	92,5 %	6 797	95,3 %
— Transitverkehr	514	7,6 %	597	7,5 %	336	4,7 %
Gesamtimport	19 301	100,0 %	21 460	100,0 %	22 067	100,0 %
Talverkehr:						
— Schweiz. Export	199	67,6 %	230	71,6 %	217	54,6 %
— Transitverkehr	95	32,4 %	91	28,4 %	180	45,4 %
Gesamtexport	1 342	100,0 %	1 596	100,0 %	1 786	100,0 %

7) Basler Nachrichten Nr. 57 (7.2.64) und Nr. 54 (5.2.65).

Tabelle 4

*Die wichtigsten Transportgüter der Rheinschifffahrt und ihre Anteile
am Gesamtimport⁸ (in Mio. t)*

	Import 1935			Import 1950			Import 1960			Import 1963		
	Total	Rhein	%	Total	Rhein	%	Total	Rhein	%	Total	Rhein	%
Gesamtimport	7,6	2,1	28	8,6	3,2	38	15,4	5,9	39	21,5	7,4	31
— Feste												
Brennstoffe	3,1	1,0	32	2,7	1,1	41	2,7	1,9	71	3,0	1,8	60
— Flüssige Brenn- u. Treibstoffe	0,4	0,25	62	1,1	0,7	63	3,9	1,8	47	6,4	2,7	42
— Getreide												
u. Hülsenfrüchte	1,0	0,6	59	0,9	0,6	68	0,9	0,6	68	0,9	0,6	68

Anteil der Rheinschifffahrt an den Erdölimporten von 1950 bis 1964 von 63 % auf 42 % sank, wobei 1959 mit 37 % der bisherige Tiefpunkt erreicht wurde, vervierfachte sich in derselben Periode die auf dem Rhein beförderte Menge an flüssigen Brenn- und Treibstoffen. Die relative Bedeutung des Rheins für Erdöltransporte ist demnach kleiner geworden, und trotzdem sind diese zum absolut wichtigsten Transportgut der Rheinschifffahrt avanciert! Mit dem beabsichtigten Bau von Raffinerien und Pipelines in unserem Lande, die bis 1970 den gesamten Bedarf der Schweiz an Erdölprodukten decken sollen, droht der Rheinschifffahrt die Ausschaltung aus dem Verkehr mit flüssigen Brenn- und Treibstoffen, der gegenwärtig rund 40 % ihrer Transportleistungen ausmacht. Da auch die Kohle, als zweitwichtigstes Transportgut, eine rückläufige Tendenz aufweist, bestehen nicht einmal grosse Aussichten, die Einbusse bei den Erdölprodukten durch einen Zuwachs bei andern Gütern zu kompensieren. Zudem kann man bei realistischer Betrachtung der Situation auch den von den Rheinschiffahrtskreisen gehegten Hoffnungen, durch den Transport raffinierter Produkte auf der Strecke Strassburg/Karlsruhe—Basel die entstehenden Verluste weitgehend zu kompensieren⁹, keine allzu grossen Chancen einräumen; denn erstens nimmt die Wettbewerbsfähigkeit der Binnenschifffahrt bei abnehmender Entfernung aus, weil die für die Leistung der Raumüberwindung „unproduktiven“ Lade- und Löschzeiten einen höheren Anteil an den Selbstkosten ausmachen¹⁰, und zweitens ist es höchst fragwürdig, ob die Raffinerien von Strassburg und Karlsruhe überhaupt willens und in der Lage sind, auch die Schweiz mit raffinierten Produkten zu versehen. Da sich schliesslich zusätzlich auf verschiedenen Gütersektoren die Konkurrenzmassnahmen ausländischer Bahnen in erhöhtem Masse bemerkbar machen, ergeben sich für die Rheinschifffahrt tatsächlich recht düstere Zukunfts-

8) Strom und See, Nr. 7/8, 1961, S. 199; Basler Nachrichten, Nr. 57, vom 7.2.64.

9) Für den Weitertransport sollte eine Produktenpipeline von Basel nach Zürich gebaut werden.

10) H. Seidenfus, a. a. O., S. 173.

perspektiven. Ein möglicher Ausweg, die zu erwartenden Transporteinbussen wenigstens teilweise zu ersetzen, bestände m. E. in einem Ausbau der Hochrhein- und Aareschiffahrt, wodurch v. a. auch eine Dezentralisation der Löschstellen erreicht würde, die sich bestimmt nur vorteilhaft auf unsern inländischen Verkehr auswirken würde. Doch soll auf dieses sehr umstrittene Problem der Hochrheinschiffahrt hier nicht weiter eingegangen werden.

Abgeschlossen seien noch einige kurze Bemerkungen zur rechtlichen Regelung der Rheinschiffahrt und zur internationalen Zusammenarbeit gemacht. Die Grundlage für die Freizügigkeit im internationalen Binnenschiffahrtsverkehr bildet die Wiener Kongress-Akte von 1815. Entsprechende Vereinbarungen für den Rhein wurden aber erst 1868 in der Mannheimer Schiffahrtsakte getroffen. „Durch den Versailler-Vertrag sind Rhein, Elbe, Oder und Donau zu internationalen Strömen erklärt und für diese Stromgebiete internationale Kommissionen eingesetzt worden“¹¹, wobei die neue Zentralkommission der Rheinschiffahrt mit weitergehenden Befugnissen ausgestattet wurde als die vorangegangene. Um einen ungesunden Konkurrenzkampf mit der Eisenbahn zu verhindern, wurde 1939 das AVER-Abkommen (Abkommen über eine Verkehrsteilung zwischen der Eisenbahn und der Rheinschiffahrt) abgeschlossen, das 1947 erneuert wurde. 1951 wurden neben der Abgrenzung der Einzugsbereiche von Eisenbahn und Schiffahrt auch die Frachten festgesetzt¹², und 1956 kam es noch zur de facto Aufhebung des von Deutschland geltend gemachten Cabotage-Vorbehaltes, wodurch Schiffe aller Flaggen am innerdeutschen Rheinverkehr teilnahmeberechtigt wurden. „Nun besagt allerdings die Internationalität der Binnenschiffahrt noch nichts über ihre internationale Arbeitsteilung“¹³. Es zeigt sich vielmehr, dass einzig die holländische Wirtschaft Verkehrsleistungen in beträchtlichem Umfange ins Ausland, v. a. nach Deutschland exportiert¹⁴. Nach Predöhl entspringen die Verschiebungen

Tabelle 5

a) *Flaggenanteil der Nationen im Verkehr nach Basel und*
 b) *Gütertonnen nach Nationen im Bergverkehr (in %) ¹⁵*

1963	a)	b)
Schweiz	41,7	45,8
Holland	22,5	23,5
Deutschland	17,3	15,9
Frankreich	11,4	8,1
Belgien	6,3	6,1
Österreich	0,7	0,5
Luxemburg	0,1	0,1

11) A. Predöhl, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 51.

12) Vgl. D. Ausfeld, a. a. O., S. 97.

13) A. Predöhl, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 53.

14) A. Predöhl, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 54.

15) Basler Nachrichten, Nr. 57, vom 7.2.1964.

zwischen der deutschen und holländischen Flagge einer wachsenden internationalen Arbeitsleistung zwischen diesen beiden Staaten, während die Zunahme der Transporte unter Schweizer Flagge auf einer protektionistischen Politik beruht. — Umstritten ist auch noch die Frage, ob die von der EWG vorgesehene gemeinsame Tarifpolitik für die Rheinschifffahrt mit der Mannheimer Akte vereinbar ist, die immer noch die völkerrechtliche Grundlage für die Freiheit der Rheinschifffahrt bildet. Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang v. a. aber auch die sehr wichtige Frage, ob die Schweiz, die der Mannheimer Akte erst 1919 beitrug, als Signatarstaat gilt oder nicht. —

Bereits 1959 kam es zur Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Schweiz und der Hohen Behörde der Montanunion, das unser Land an der von den Mitgliedstaaten der Montanunion getroffenen Vereinbarung über die Anpassung der Binnenfrachten an die internationalen Frachten beteiligt¹⁶. Neben diesen behördlichen Massnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit und der Angleichung der Rechtsvorschriften wurde von den Reedereien noch eine Reihe sogenannter Pools abgeschlossen, worunter die 1955 auf Initiative der Schweiz zustande gekommene Rheinfelder Poolvereinbarung speziell hervorgehoben sei, die nur die im schweizerischen Verkehr anfallenden Transporte von Massengütern zum Gegenstand hat, sich aber sowohl auf die Frachtenbildung als auch auf die mengenmässige Aufteilung der Transporte unter die dem Pool angeschlossenen Reedereien erstreckt. Weil in der Binnenschifffahrt der freie Wettbewerb wegen des chronischen Kapazitätsüberhangs überwiegend nicht zur Harmonie, sondern zur „ruinösen“ Konkurrenz führt, indem zahlreiche Kleinbetriebe vorhanden sind, „die nicht davor zurückschrecken, in Zeiten ungenügender Transportnachfrage ihre Preise weit unter die Selbstkosten zu senken“, bleibt es eine offene Frage, „ob die Pools bzw. Kartelle der Rheinschifffahrt die Arbeitsteilung und die Produktivität stärker beeinträchtigen als die freie Preiskonkurrenz“¹⁷.

b) Die Eisenbahn

Die ausserordentliche Bedeutung, die dem Aussenhandels- und Transitverkehr für das Transportaufkommen der schweizerischen Eisenbahnen zukommt, spiegelt sich in der Tatsache wider, dass rund die Hälfte der von der SBB beförderten Waren auf Import- und Exportgüter entfallen, während der Binnenverkehr etwa ein Drittel und der Transitverkehr ein Fünftel ausmacht. Dabei sind sowohl das Verhältnis zwischen Import und Export (9 : 1) als auch die erwähnten Quoten im Zeitablauf ziemlich konstant geblieben. Über die Entwicklung der verschiedenen Transportmengen gibt Tabelle 6 Aufschluss.

16) Vgl. J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, a. a. O., S. 84/5.

17) Vgl. J. Stohler, a. a. O., S. 38/9; A. Predöhl, a. a. O., S. 223.

Tabelle 6a

Indexwerte der mengenmässigen Entwicklung der verschiedenen Transportleistungen der SBB (1938 = 100) ¹⁸

	1950	1960	1962
Import	116	183	217
Export	107	196	196
Transit	96	290	328
Binnenverkehr	166	213	208
Totalverkehr	128	210	231

Tabelle 6b

Aufteilung des Güterverkehrs auf die verschiedenen Transportleistungen in den Jahren 1962 und 1963 ¹⁹ (in 1000 t)

	1962		1963	
Importe	14 617	46,1 %	15 989	47,5 %
Exporte	1 061	3,4 %	1 268	3,8 %
Binnenverkehr	8 981	28,4 %	8 864	26,3 %
Transitverkehr	6 996	22,1 %	7 561	22,4 %
Total	31 655	100,0 %	33 682	100,0 %

Vergleicht man den Gütertransitverkehr mit dem Gesamtverkehr der SBB nicht bloss nach dem Gewicht der beförderten Waren, sondern nach Tonnenkilometern, so ergibt sich wegen der längeren Transportstrecken der Transitgüter natürlich ein wesentlich grösserer Anteil des Durchgangsverkehrs (vgl. Tab. 7). Der Grund, weshalb die Einnahmen aus dem Transitverkehr bloss ein Fünftel statt ein Drittel der Gesamteinkünfte ausmachen, ist in der auf langen Strecken zur Anwendung gelangenden Frachtderegulation und in den günstigen internationalen Transporttarifen zu sehen.

Nachdem die Bedeutung der ost-westlichen Richtung über den Arlberg ständig zurückgegangen ist, konzentriert sich der Transitverkehr seit einiger Zeit auf die Nord-Süd-Richtung. Dabei erfolgen 81 % über die Gotthardlinie und nur 19 % über die Lötschberg-Simplon-Route. Sein Maximum erreichte der Durchgangsverkehr bis jetzt im Jahre 1941 mit 8,1 Mio. t, als die Schweiz wegen der Unterbindung des Seeverkehrs für die Achsenmächte zur wichtigsten Verbindung wurde. Über ein Drittel der italienischen Kohlenimporte erfolgte damals über die Schweiz. In keiner andern Epoche hatte der Gotthard

18) Statistisches Jahrbuch der SBB; Strom und See, Nr. 7/8, 1961, S. 201.

19) Statistisches Jahrbuch der SBB; Strom und See, Nr. 7/8, 1961, S. 201.

20) Statistisches Jahrbuch der SBB 1962.

21) Statistisches Jahrbuch der SBB 1962.

22) Statistisches Jahrbuch der SBB 1962.

Tabelle 7a

Der Anteil des Transitverkehrs am SBB-Güterverkehr ²⁰

Jahr	t	tkm
1929	19,8 %	47,2 %
1938	15,3 %	36,9 %
1950	11,3 %	26,9 %
1962	21,3 %	41,4 %

Tabelle 7b

Der Bahntransitverkehr durch die Schweiz ²¹

Richtung	1938	1950	1956	1962
nach Italien	78,9 %	62,5 %	58,9 %	64,4 %
von Italien	16,9 %	24,8 %	25,7 %	26,7 %
Rest	4,2 %	12,7 %	15,4 %	8,9 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabelle 8

Entwicklung in der Zusammensetzung des Transitgüterverkehrs ²²

	1938	1950	1956	1962
Brenn- und Treibstoffe	61,5 %	33,9 %	26,4 %	11,2 %
Metalle, Maschinen, Fahrzeuge	8,1 %	20,0 %	20,5 %	40,1 %
Nahrungs- und Futtermittel	14,2 %	23,9 %	25,1 %	23,0 %
Chemikalien und Düngemittel	4,6 %	10,0 %	12,6 %	8,1 %
Rest	11,6 %	12,2 %	15,4 %	17,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

grössere Bedeutung für ausländische Warentransporte besessen ²³. Da die unversehrte Aufrechterhaltung des Verkehrs durch den Gotthard für die Achsenmächte lebenswichtig war, trug dieser Umstand vermutlich entscheidend dazu bei, dass die Schweiz vor einem Überfall verschont blieb, weil sie darauf mit einer Zerstörung des Gotthardtunnels geantwortet hätte. Anders waren die Verhältnisse im Ersten Weltkrieg. Damals verzeichnete der Transitverkehr einen Tiefstand.

Innerhalb der Warenstruktur des Transitverkehrs haben sich in den letzten Jahren gegenüber der Kriegs- und Vorkriegszeit einige markante Verschiebungen ergeben. Hauptursachen der Veränderungen waren einerseits die weit-

23) Ausführliches Zahlenmaterial über Richtung, Zusammensetzung und Umfang des schweizerischen Transitverkehrs findet sich in der Dissertation von P. Burckhardt, *Der schweizerische Gütertransitverkehr*, Basel 1960.

gehende Umstellung der italienischen Energiewirtschaft auf Erdöl, Erdgas und Elektrizität und andererseits die teilweise Verdrängung der deutschen Kohle durch die amerikanische, die auf dem Seeweg transportiert wird. Diese Entwicklung brachte einen starken Rückgang des weitaus wichtigsten Transportgutes der schweizerischen Bahnen, der deutschen Kohle, mit sich. Einige Zahlenangaben mögen diesen Prozess illustrieren: 1938 machte der Anteil der Kohle am Transitverkehr aus dem Norden 61,6 % aus, 1940 gar 80,6 % (Maximum), 1945 45,1 % 1946 (Zusammenbruch Deutschlands) 2 %, 1951 39 % und 1962 noch 11,2 %. Diese schwere Einbusse, die dem schweizerischen Bahntransit aus dem Rückgang der Kohlentransporte erwuchs, konnte jedoch überraschenderweise sehr schnell in hohem Masse durch andere Gütertransporte wettgemacht werden. Schliesslich war auch Deutschland daran interessiert, seine erlittenen Exportverluste nach Italien durch andere Lieferungen zu kompensieren. Im Vordergrund stehen dabei die für die Industrialisierung unseres südlichen Nachbarlandes benötigten Metalle, Maschinen und Fahrzeuge, die ihre Anteilsquote am schweizerischen Nord-Süd-Transit von 8,1 % im Jahre 1938 auf 40,1 % im Jahre 1962 erhöhen konnten. Diese Zunahme hätte aber allein noch nicht genügt, die erlittene Einbusse zu ersetzen, wenn nicht auch in umgekehrter Richtung durch eine Vergrösserung der Obst- und Gemüse-sendungen ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung des Durchgangsverkehrs geleistet worden wäre (1938 14 %, 1962 23 %).

Da sowohl Deutschland wie Italien Unterzeichner des Montanvertrages sind, dessen Bestimmungen sich auch auf den Transport der dem Abkommen unterstellten Güter erstrecken²⁴, bestand für die Schweiz nach dem Inkrafttreten der Übereinkunft im Jahre 1952 die Gefahr der Verkehrsableitung und Umfahrung. Weil jedoch die direktesten Verbindungen zwischen Deutschland und Italien durch die Schweiz und Österreich führen, also Drittstaaten, die nicht Mitglied der Montanunion sind, kam es zum Abschluss von speziellen Abkommen zwischen der Hohen Behörde und den beiden Ländern über die Einführung direkter internationaler Tarife beim Transitverkehr für Kohle und Stahl. Das mit der Schweiz abgeschlossene „Abkommen über die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife im Verkehr von Kohle und Stahl im Transit durch die Schweiz“ trat am 1.6.1957 in Kraft. Eine analoge Übereinkunft wurde mit Österreich erzielt. Beide Abkommen übernahmen in ihren Artikeln 4 das Diskriminierungsverbot von Artikel 70,2 des Montanvertrages. „Ihre Souveränität und namentlich ihre Souveränität auf dem Gebiet des Verkehrs und der Verkehrstarife wird durch den Vertrag nicht berührt. Die Einführung direkter Tarife, in denen die schweizerischen und österreichischen Transitstrecken wie Teilstrecken eines Mitgliedstaates, d. h. nach der Formel C

24) „Solange nur Versandort und Empfangsort im Gebiet der Gemeinschaft liegen, besteht die Verpflichtung zur Beseitigung des Frachtenbruchs (an der Grenze) auf den Eisenbahnstrecken innerhalb der Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob bei der Verkehrsabwicklung Transitstrecken dritter Länder berührt werden oder nicht.“ (W. Klaer, Der Verkehr im Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, Baden-Baden/Bonn 1961, S. 191.)

unter Kürzung ihrer Binnenfrachten, behandelt werden, ist infolgedessen nicht in Betracht zu ziehen“²⁵.

Ein besonders schwieriges Problem stellt, wie bereits kurz erwähnt wurde, der Abtransport der per Schiff nach Basel beförderten Importgüter dar. Da die Eisenbahn mit 65 % bis 70 % den Hauptanteil dieses Weitertransportes zu übernehmen hat und da sich zudem noch rund weitere 40 % des Gesamtimportes, die per Bahn erfolgen, über Basel abwickeln, kommt es zu einer enormen Belastung des Schienenweges in der Nordwestecke unseres Landes, welcher die SBB in den letzten Jahren verschiedentlich nicht mehr gewachsen waren. Unter diesen Missständen hatte aber v. a. der Transitverkehr zu leiden, wie die befristeten Annahmesperren für Waren aus Deutschland und Skandinavien im Sommer 1963 bestätigten. Damals machten sich deutlich Umfahungstendenzen bemerkbar. Waren, die üblicherweise per Schiff nach Basel transportiert werden, wurden trotz höherer Kosten über andere Stationen eingeführt, und Güter mit dem Bestimmungsort Italien kamen zum Teil auf dem Seeweg anstatt auf dem Transitweg durch unser Land an ihr Ziel. Eine entsprechende Gefahr droht bei neuen Schwierigkeiten in der Abwicklung des Durchgangsverkehrs auch für die für die SBB so wichtigen italienischen Lebensmittelprodukte im Süd-Nord-Transit, bei denen der Gotthard bis jetzt dank günstiger Transitzeiten und rascher Zollabfertigung einen grösseren Anteil aufwies als der Brenner. Die Hauptursache dieser Missstände liegt darin, dass die SBB, die nicht nur die grösste Transitintensität, sondern auch die höchste mittlere Zugsdichte aller europäischen Bahnen aufweisen, an der Obergrenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt sind. Während die Rheinschiffahrt wegen der starken Abhängigkeit von Witterungsverhältnissen immer genügend Reservekapazitäten an Schiffs- und Lagerraum bereithalten muss und kann, sind die SBB nicht mehr in der Lage, Verkehrsspitzen der Schifffahrt rechtzeitig zu bewältigen. Um die schweizerischen Bahnen insgesamt leistungsfähiger zu machen, bedarf es deshalb nicht bloss einzelner Verbesserungsmassnahmen, sondern grosser Erweiterungsinvestitionen. Vor allem muss auch die Tatsache gebührend berücksichtigt werden, dass der Personenverkehrsanteil am Gesamtverkehr zwar ständig sinkt, aber auf immer kürzere Reisezeiten drängt. Zu den dringendsten Massnahmen, die rasch ergriffen werden müssen, wenn sowohl den Bedürfnissen des Personen- wie des Güterverkehrs, des Binnen- und des Transitverkehrs Rechnung getragen werden soll, gehören in allererster Linie die Entflechtung der Kreuzungen zwischen den Nord-Süd- und Ost-West-Verbindungen in Olten und Brugg, der grosszügige Ausbau der Alpenverbindungen — v. a. der Gotthardlinie, die auch der EWG Sorge bereitet²⁶, aber auch der Lötschberg-Simplon-Route — sowie der Ausbau wichtiger Personen- und Güterbahnhöfe und der Grenzbahnhöfe. Von diesen Arbeiten sind einige bereits im Gange, andere, wie der Bau eines Gotthard-Basistunnels,

25) W. Klaer, a. a. O., S. 193.

26) Transit- und Wechselverkehr als gemeinsames verkehrspolitisches Problem der Alpenländer und der EWG (Referat von G. Krauss, Brüssel, vor der ordentlichen Generalversammlung der LITA, Liga für rationelle Verkehrswirtschaft), 1963.

noch im Stadium der Planung. Allzu grosse Illusionen darf man sich allerdings auch von diesen Anstrengungen nicht machen. „Der Ausbau der Grenzbahnhöfe, der überall im Gang ist, wird mit Sicherheit nur ganz vorübergehende Abhilfe schaffen. Im Gegenteil werden Stauung und Verstopfung zunehmen, wenn erst die automatische Kupplung eingeführt ist“²⁷; denn solange in der Verzollung beim Warenverkehr keine Fortschritte gemacht werden, droht ein grosser Teil des durch Rationalisierung verwirklichten technischen Fortschrittes wieder zunichte gemacht zu werden. Die nationalen Grenzen bilden heute eines der Haupthindernisse, wenn nicht das wichtigste, für eine möglichst rasche und reibungslose Abwicklung des internationalen Verkehrs.

Keine, oder jedenfalls keine nennenswerte Verbesserung brächte der von der Ostschweiz wieder geforderte Bau einer Ostalpenbahn durch Tödi/Greina oder Splügen, da der Hauptteil des schweizerischen Transitverkehrs über die Grenzbahnhöfe Basel und Chiasso erfolgt und demnach eine Verlagerung auf eine weiter östlich gelegene Route keine Entlastung, sondern wegen den längeren Transitstrecken eher eine Belastung bedeuten würde. Ganz speziell gilt dies für das Tödi/Reina Projekt, welches bei Biasca in die alte Gotthardroute einmünden würde. Eine Erleichterung kann im Gegenteil nur der Ausbau der weiter westlich gelegenen Lötschberg Simplon-Linie bringen. Als ernsthafte Konkurrenz für die Brennerlinie käme eine schweizerische Ostalpenbahn aber bestimmt nicht in Frage, besonders schon deshalb nicht, weil infolge der politischen Spaltung unseres Kontinentes der Handel mit den osteuropäischen Staaten verhältnismässig gering ist²⁸.

Eine wesentliche Verbesserung der Verhältnisse auf der Schiene und damit auch eine Erleichterung für den Gütertransitverkehr ist mit der Inbetriebnahme der Rohrleitungen als neuem Verkehrsträger und der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, welches die Bedeutung des Strassentransportes fördern wird, zu erwarten; denn damit wird eine gleichmässige Verteilung der Importe sowohl auf die einzelnen Verkehrsträger als auch auf die Zufahrts- und Distributionswege erreicht.

Auf internationalem Gebiet ist unser Land verschiedenen europäischen Abkommen beigetreten, auf die aber erst im letzten Abschnitt über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit noch kurz näher eingegangen wird.

c) Das schweizerische Strassennetz

Die Vernachlässigung des Ausbaues unseres Strassensystems nach dem Zweiten Weltkrieg gehört zu den traurigsten Kapiteln der schweizerischen Verkehrsgeschichte. Kann man die während des Krieges erfolgte Fehlbeurteilung in bezug auf die zukünftige verkehrswirtschaftliche Entwicklung noch begreifen, so ist die jahrelange Haltung des Abwartens und Hinausschiebens

27) E. Salin, Die internationale Entwicklung des Verkehrs, a. a. O., S. 63.

28) Ferner kommt der Eisenbahn heute für die Entwicklung einer Region nicht mehr dieselbe Bedeutung zu wie im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

der Inangriffnahme eines modernen Strassenbaues nach dem Kriege nicht mehr zu entschuldigen. „Wäre der Zweite Weltkrieg von der vielfach erwarteten grossen Nachkriegsdepression gefolgt gewesen, so besässen wir heute ohne Zweifel mehr und bessere Strassen. Andererseits wäre dann der Verkehr wohl wesentlich langsamer gewachsen“²⁹. Die Einsicht, dass das sture Festhalten an einer antizyklischen Ausgaben- und Beschäftigungspolitik und die dadurch bedingte Vernachlässigung des Strassenbaus für die ganze Wirtschaft verheerende Folgen haben kann, kam erst spät, zu einem Zeitpunkt, in dem das Ausland schon Hunderte von Autobahnkilometern gebaut hatte. Bereits im Jahre 1950 wurde mit der Unterzeichnung der „déclaration sur la construction des grandes routes de trafic international“ durch die meisten europäischen Staaten eine Grundlage für ein europäisches Fernverkehrsstrassennetz geschaffen. Die Signatarstaaten verpflichteten sich, die durch ihre Gebiete führenden Teilstrecken sobald wie möglich auszubauen. Da die schweizerische Bundesverwaltung damals auf dem Gebiet des Strassenbaus noch keine Kompetenzen besass, konnte die Schweiz dieses Abkommen, das den Bau von 968 km Strasse in unserem Lande vorgesehen hatte³⁰, nicht mitunterzeichnen.

Erst im Herbst 1954 wurde mit der Bildung der „Kommission des Eidgen. Departementes des Innern für die Planung des schweizerischen Hauptstrassennetzes“³¹ der erste Schritt in Richtung einer gesamtschweizerischen Lösung getan. Aufgabe dieser Kommission war es, unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen, rechtlichen, finanziellen und v. a. verkehrspolitischen Fragen Vorschläge über die Linienführung eines neu zu errichtenden Nationalstrassennetzes sowie über den Ausbau des bestehenden Strassensystems auszuarbeiten. Nachdem 1958 die Ergebnisse der Untersuchung vorlagen, mussten erst noch die für die Realisierung des Projektes erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden³²; denn grundsätzlich lag die Befugnis, Strassen zu bauen und zu unterhalten, immer noch bei den Kantonen, obwohl deren Strassenhoheit in den vorangegangenen Jahrzehnten schon verschiedentlich eingeschränkt wurde. Da ein 1956 eingereichtes Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes nach Ansicht des Bundesrates nicht als Verfassungsgrundlage geeignet war, wurde dem Volk ein Gegenentwurf vorgelegt, der am 3. 10. 1958 die Zustimmung von Volk und Ständen fand³³. Gestützt auf diesen neuen Verfassungstext erliess die Bundesversammlung am 8. 3. 1960 das Bundesgesetz über die Nationalstrassen, womit der Weg zum Versuch offenstand, den Anschluss an den europäischen Autobahnbau trotz gut zehnjährigem Rückstand

29) J. Niehans, a. a. O., S. 4.

30) Vgl. A. Kalbermatten, Der Entwurf für ein Netz europäischer Fernverkehrsstrassen, 1949, in: Strasse und Verkehr, Nr. 9 und 11.

31) Vgl. hierzu: Das schweizerische Nationalstrassennetz, zusammenfassender Bericht der Kommission des Eidg. Departementes des Innern, Bern 1958.

32) Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes, vom 22.10.57.

33) Vgl. Bundesbeschluss betr. die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 6.7.58 über die Verbesserung des Strassennetzes, vom 3.10.58.

doch noch zu bewerkstelligen. Allerdings zeigte es sich in den letzten Jahren, dass die alle Erwartungen übertreffende Höhe der Kosten und der Mangel an Arbeitskräften ernsthafte Verzögerungen in der prompten Ausführung der Projekte zu verursachen drohen. Eine vermehrte Auftragserteilung an ausländische Firmen, wie es bereits mit dem Bau des Bölchentunnels erfolgte, wäre deshalb sehr zu begrüssen.

Im Gegensatz zur Schiene steht bei der Strasse im grenzüberschreitenden und Transitverkehr eindeutig der Personenverkehr im Vordergrund, während der Gütertransport immer noch nur eine verhältnismässig untergeordnete Rolle spielt, obwohl sich der internationale Lastwagenverkehr in den letzten Jahren stark entfaltet hat. Dabei handelt es sich zur Hauptsache aber um die über die südliche Grenze unseres Landes erfolgenden Brenn- und Treibstoffeinfuhren. Nach Angaben der Internationalen Güterbewegungsstatistik beträgt der Anteil der Erdölprodukte am gesamtschweizerischen Import und am Gütertransit rund ein Viertel. Demgegenüber kommt dem eigentlichen Gütertransit auf der Strasse durch die Schweiz praktisch überhaupt keine Bedeutung zu; denn wie aus Verkehrszählungen hervorgeht, ist der Anteil der Lastwagen am Verkehr auf den Alpenstrassen sehr unbedeutend, was bei den gegebenen Strassenverhältnissen auch nicht verwundern kann. — Nach den sogenannten „Genfer Freiheiten“, denen die Schweiz 1950 beitrug, verpflichten sich die betreffenden Staaten, Einschränkungen für den internationalen Strassenverkehr aufzuheben und, falls eine „Bewilligungspflicht für den Strassenverkehr besteht, jedem Transportunternehmer des andern Vertragsstaates auf einfaches Gesuch hin, eine Bewilligung zu erteilen“³⁴. Da aber 1951 die Weiterführung der 1938 für den inländischen gewerbemässigen Güterverkehr erlassenen Regelung, welche eine behördliche Bewilligungspflicht vorsah, vom Volk in einer Abstimmung abgelehnt wurde, stellten die Satzungen der „Genfer Freiheiten“ für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen mehr dar.

Wie beim Bahntransit konzentriert sich auch der Durchgangsverkehr auf der Strasse vorwiegend auf die Nord-Süd-Richtung, unterliegt aber je nach Jahreszeit und Landesgegend beträchtlichen Schwankungen. Nach den 1955 ermittelten Angaben betrug der Anteil des ausländischen Automobilverkehrs auf den wichtigsten Strassen im Durchschnitt 16 %, wobei die Verbindungen über die Alpen die höchsten Quoten aufweisen (Simplon 68 %, Gotthard 50 %, Julier 37 %). Obwohl der Winterverkehr (inkl. Osterverkehr) bloss etwa ein Fünftel des gesamten jährlichen Verkehrs ausmacht, ist der Ausbau der wichtigsten Nord-Süd-Strassenverbindungen für den ganzjährigen Verkehr gerechtfertigt, nicht zuletzt deshalb, damit die bereits überlasteten Bahnen nicht mehr weiterhin auch noch den Bahnverlad der Autos zu bewerkstelligen haben. In Frage kommen natürlich nur solche Routen, welche die Alpenkette in einem Auf- und Abstieg überwinden und deshalb auch bloss einen Durchstich erfordern. Die entscheidenden Kriterien beim Bau eines Strassentunnels sind Tunnellänge und Höhenlage der Portale. Je höher der Tunnel liegt, desto kürzer wird er und

34) L. Frey, Der internationale Güterverkehr auf den schweizerischen Strassen, 1961, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft 1961, S. 2.

desto geringer sind die Baukosten; dafür fallen aber jährlich beträchtliche Ausgaben für Schneeräumungsarbeiten der Zufahrtsstrecken an. Andererseits beanspruchen längere Tunnel mit tiefergelegenen Eingängen nicht nur grössere Erstellungskosten, sondern bergen auch wesentliche Gefahren in bezug auf die Verkehrssicherheit. Während diese Probleme bei dem bereits befahrbaren Tunnel durch den Grossen St. Bernhard sowie dem im Bau befindlichen San-Bernardino-Tunnel gelöst sind, müssen beim Gotthard, der als dritte wintersichere Nord-Süd-Strassenverbindung unseres Landes ausgebaut werden soll, noch verschiedene Fragen abgeklärt werden.

Da diese wintersicheren Strassenverbindungen über die Alpen in erster Linie dem Transitverkehr zugute kommen und die Durchfahrtszeit verkürzen, muss vor übertriebenen Erwartungen hinsichtlich der günstigen Auswirkungen auf die Fremdenindustrie gewarnt werden. Immerhin ist damit zu rechnen, wie auch im Bericht der Kommission hervorgehoben wird³⁵, dass mit der Erstellung dieser bedeutenden technischen Werke eine grosse propagandistische Wirkung erzielt wird, „die sich ohne Zweifel in einer Verkehrssteigerung und in einer Stärkung der Verkehrsstellung der Schweiz auf internationaler Ebene auswirken wird“. Ebenfalls sehr zurückhaltend ist der Bericht in der Beurteilung des zukünftigen Gütertransits auf der Strasse. Trotz besseren Strassen und Aufgabe des Anhängerverbots im neuen Strassenverkehrsgesetz (jedoch immer noch mit Nachtfahrverbot) wird in den Transportkreisen nicht damit gerechnet, dass sich der internationale Güterdurchgangsverkehr auf den Schweizer Strassen zu einer ernsthaften Konkurrenz für die Bundesbahnen entwickelt.

d) Der Luftverkehr

Ogleich der Luftverkehr seit dem Zweiten Weltkrieg in technischer Beziehung eine ausserordentlich rasche Entwicklung erlebt hat und die Zahlen der beförderten Passagiere und Gütermengen von Jahr zu Jahr steigen, spielt das Flugzeug als Verkehrsmittel im Rahmen der Gesamtwirtschaft immer noch eine relativ bescheidene Rolle. Für die meisten europäischen Länder und ganz besonders für die Schweiz kann es wegen der mangelnden Ausdehnung des Staatsraumes und der immer höheren Reisegeschwindigkeiten praktisch keine nationalen, sondern vorwiegend nur internationale und interkontinentale Verkehrsaufgaben erfüllen. Zudem dient der Luftverkehr in Europa in erster Linie der Personenbeförderung, während dem Gütertransport in der Luft trotz zunehmenden Transportvolumen bloss eine sekundäre Rolle zukommt. Ferner ist der Kurzstreckenverkehr auf unserem Kontinent weitgehend eine Domäne des Bodenverkehrs geblieben³⁶.

Da Reichweite und Tragfähigkeit des Flugzeuges mit seiner Grösse und Geschwindigkeit wachsen, fördert der technische Fortschritt v. a. den Lang-

35) Vgl. hierzu: Schlussbericht, a. a. O., Bd. 5, S. 81.

36) Europa: ca. 60 % Interkontinentalverkehr; USA: kaum 20 % Auslandverkehr!

streckenverkehr. Anlässlich der Triester Hochschulwoche 1961 stellte Mercier fest³⁷, dass die Antwort auf die Frage, ob die technische Entwicklung immer positive Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Luftverkehrs ausüben werde, recht unbestimmt sei; denn die enorme Kapazitätssteigerung, welche durch die Inbetriebnahme der Strahl- und Turboprop-Flugzeuge erreicht werde, erfordere merkbare Tarifsenkungen, wenn ein empfindliches Absinken des durchschnittlichen Auslastungsgrades vermieden werden soll. Die Erfahrung zeige aber, dass die Einführung solcher Grossflugzeuge mit Strahlantrieb nicht nur mit ausserordentlich hohen Anschaffungskosten, sondern auch mit ganz erheblichen Aufwendungen für die Ausbildung verbunden sei. „Die weitere Entwicklung stellt uns vor die schicksalsschwere Frage, ob den in Einführung begriffenen Strahlflugzeugen eine genügende Lebensdauer beschieden sein wird, dass ihre enormen Anschaffungskosten amortisiert werden können, bevor sie vom technischen Fortschritt wieder überholt werden“³⁸. Mit dieser revolutionären und sich beinahe überstürzenden Entwicklung der Flugtypen muss selbstverständlich ein entsprechender Ausbau der Flughäfen und des Flugsicherungsdienstes einhergehen. Zweifelloso wird aber auch mit höheren Reisegeschwindigkeiten und grösseren Flughöhen eine Abnahme der Zahl der wichtigsten angeflogenen Flughäfen verbunden sein.

Im Gegensatz zu den an die Erdoberfläche gebundenen Verkehrsträgern machen sich im Luftverkehr keine ins Gewicht fallenden Vor- und Nachteile hinsichtlich der geographischen Lage oder der topographischen Verhältnisse des Landes geltend. Aus diesem Grunde besteht das wichtigste Ziel der schweizerischen Luftverkehrspolitik darin, die Schweiz in ein weltweites Netz internationaler Fluglinien einzubauen. Diese Anstrengungen finden in folgenden Zahlen ihren Niederschlag: 1963 flog die Swissair auf ihrem gesamten Streckennetz von 132 000 km 55 Städte in 38 Ländern an (davon 28 in Europa, 14 in Asien, 6 in Afrika, 4 in Süd- und 3 in Nordamerika). Hinzu kamen 35 ausländische Fluggesellschaften, welche unser Land flugplanmässig bedienten. Von Zürich konnten 100 Städte, von Genf 63 und von Basel 18 direkt angeflogen werden. — Im Dienste des schweizerischen Aussenhandels erfüllt das Flugzeug v. a. zwei Aufgaben. Erstens ermöglicht es den Geschäftsleuten, welche nach Schätzungen der Swissair rund die Hälfte aller Passagiere ausmachen, rasche Verkehrsverbindungen in alle Länder der Welt, und zweitens wird das Flugzeug auch als Transportmittel für viele hochempfindliche Präzisionsapparate und Qualitätsprodukte bevorzugt. Dennoch verzeichnete der Frachtverkehr unserer nationalen Fluggesellschaft laut Geschäftsbericht im Gegensatz zur Entwicklung in andern Ländern bis 1962 eine geringere Zuwachsrate als der Passagierverkehr. Erst das Jahr 1963 brachte auch bei der Swissair einen Umschwung, als gegenüber 1962 eine Steigerung um 22 % von 31,3 Mio. tkm auf 38,2 Mio. tkm erzielt werden konnte. Der Anteil des Passagierverkehrs an den total ausgelasteten 219 Mio. tkm betrug jedoch

37) Internationale Transportzeitschrift, Nr. 44, 1961, S. 3605.

38) W. Berchthold, Die Entwicklungstendenzen des Weltluftverkehrs und der Swissair, 1960, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft, 1961.

immer noch 78 %. Bei den Streckeneinnahmen partizipierte der Passagierverkehr gar mit 85 %, während auf die Frachten 9 % und auf die Post 6 % entfielen.

Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Luftfahrtgesellschaften ist hingegen weit hinter der technischen Entwicklung zurückgeblieben und beschränkt sich immer noch auf sehr rudimentäre Ansätze. Wegen der häufig parallel erfolgenden Linienführung kommt es sehr oft zu einer scharfen Konkurrenzierung der verschiedenen Gesellschaften. Um der Gefahr vorzubeugen, dass dieser Wettbewerb in einen ruinösen allgemeinen Tarifikrieg ausartet, wurde auf freiwilliger Basis die IATA (International Air Transport Association) gegründet, der heute 95 Nationen angehören. Wichtigste Aufgabe der IATA, die ein reines Preiskartell und kein Quotenkartell darstellt, ist der Versuch einer Koordination der Tarifpolitik. „Wenn auch gewisse Fortschritte auf dem Gebiet der Tarifpolitik zu verzeichnen sind, herrschen immer noch anarchische Zustände, ohne dass es der IATA möglich ist, einzuschreiten“³⁹. Auch die Swissair beklagt sich immer wieder, dass die Tarifunterbietungen, welche entgegen den IATA-Beschlüssen durchgeführt werden, z. T. unerträgliche Ausmasse annehmen. Da kleinere und mittlere Gesellschaften je länger je weniger in der Lage sein werden, ihren Flugzeugpark im Tempo des technischen Fortschrittes zu modernisieren⁴⁰ wird der Unterschied in der technischen Ausrüstung der verschiedenen Gesellschaften immer grösser und eine Tarifpolitik, wie sie bis jetzt im Rahmen der IATA versucht wurde, immer unmöglicher. Die betroffenen, wirtschaftlich schwächeren Gesellschaften sind auf jeden Fall auf vermehrte Staatsbeiträge angewiesen. Die Möglichkeit, sich durch einen Entzug der Landeerlaubnis gegen andere Gesellschaften zur Wehr setzen zu können, ist gerade bei kleinen Ländern am geringsten, ganz abgesehen davon, dass mit solchen Massnahmen der Förderung des internationalen Luftverkehrs die allerschlechtesten Dienste geleistet würden. — Ein weiteres, grosses Hindernis für die Entwicklung einer fruchtbaren internationalen Zusammenarbeit ist das Fehlen einer umfassenden, multilateralen Regelung der Abkommen zwischen den einzelnen Gesellschaften, so dass sich der Luftverkehr immer noch auf bilaterale Abmachungen stützen muss. Im Jahre 1963 hatte die Schweiz mit 45 Ländern derartige Abkommen abgeschlossen. „Es ist aber offensichtlich, dass ein solches Vorgehen viel mühsamer ist und erhebliche Schwierigkeiten bei der Planung und Inbetriebnahme einer Luftverkehrslinie bewirkt“⁴¹.

Aus der Erkenntnis heraus, dass kleine Luftfahrtgesellschaften in Zukunft nicht mehr in der Lage sein werden, die notwendige Modernisierung des

39) A. Föllmi, Lufttransport und europäische Integration, Diss. Basel, 1961, S. 36.

40) Die Entwicklungskosten für ein Überschallflugzeug mit doppelter oder dreifacher Schallgeschwindigkeit werden auf 500—1000 Mio. Dollars geschätzt. Der Preis für eine solche Maschine wird sich in der Grössenordnung von 100 Mio. sfr. bewegen (vgl. W. Berthold, a. a. O., S. 229).

41) W. Spühler, Schweizerische Verkehrspolitik, heute und in Zukunft, 1963, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft, S. 17.

Flugzeugstandes allein durchzuführen und die Kosten selbst zu tragen, und somit nur noch die Wahl haben, zu veralten und konkurrenzunfähig zu werden oder sich mit andern zusammenzuschliessen, kam es 1958 zwischen der Swissair und der SAS (Scandinavian Airline System) zur Unterzeichnung eines Abkommens über die technische Zusammenarbeit und gemeinsame Rationalisierung. Die beiden Gesellschaften einigten sich, auf denselben Routen die gleichen Flugzeugtypen einzusetzen, wodurch erhebliche Einsparungen bei der Wartung und Überholung der Maschinen auf den Aussenstationen gemacht werden können. Der grösste Teil der Leistungen der Swissair wird durch die Strahlflugzeuge der Typen DC-8, Convair und Coronado erbracht, die mit denjenigen der SAS standardisiert und damit ohne weiteres auswechselbar sind, was sich schon verschiedentlich günstig ausgewirkt hat. Mit diesem Abkommen haben die beiden Gesellschaften einen ersten Schritt zu einer gemeinsamen Investitionspolitik getan. Zu einer anderen Art der Zusammenarbeit kam es mit der KLM; denn der Mangel an genügend eigenem Nachwuchs veranlasste die Swissair in den letzten Jahren, vermehrt ausländische Piloten anzustellen, die grösstenteils von der holländischen Gesellschaft übernommen wurden.

e) Die Rohrleitung

Als letzter Verkehrsträger bleibt nun noch die Rohrleitung zu behandeln. Dieser weitaus jüngste Verkehrsträger zeichnet sich durch zwei charakteristische Merkmale aus: erstens bilden Transportweg und Transportgefäss eine Einheit, und zweitens eignet er sich nur für den Transport flüssiger und gasförmiger Produkte. Da also kaum Substitutionsmöglichkeiten bestehen, wird die Rohrleitung als Verkehrsträger erst rentabel, wenn sich der Absatz des zu befördernden Produktes in den Kerngebieten konzentriert und eine minimale Höhe erreicht, damit ein regelmässiger und vollausgelasteter Transport gewährleistet wird. Die ausserordentlich starke Verbrauchszunahme an Erdölprodukten in den letzten 15 Jahren hat zur weitgehenden Verwirklichung dieser Voraussetzungen geführt. Da der Transport des Erdöls in Pipelines sehr viel einfacher und billiger ist als mit den traditionellen Verkehrsträgern, wird z. Z. intensiv am Bau eines grossen europäischen Rohrleitungsnetzes gearbeitet, das die von den Küstengebieten näher zu den Konsumzentren herangerückten Raffinerien mit Rohöl versorgen wird. Sehr bald wird die Pipeline aber auch in den Dienst der Beförderung von raffinierten Produkten und von Erdgas gestellt werden. Der Plan für die Errichtung eines europäischen Ferngassystems, das unseren Kontinent mit den Vorkommen aus den Feldern in der Sahara und bei Groningen versorgen soll, ist ebenfalls schon weit fortgeschritten.

Dank der zentralen Lage unseres Landes wird die Schweiz von den meisten grossen Pipelineprojekten direkt oder indirekt berührt. Im folgenden sollen diese Projekte, die in Zukunft den gesamten Erdöltransport in unser Land übernehmen dürften, kurz skizziert werden. Da die Pipeline auch den billigen Transport über die Alpen ermöglicht, ist mit dieser Verlagerung auf den

neuen Verkehrsträger auch eine Umleitung der Energietransporte mit dem Schwergewicht auf die südliche Einfuhrriktion verbunden ⁴².

Das erste grosse europäische Pipelineprojekt, von dem die Schweiz unmittelbar betroffen wurde, ist die Rohrleitung Genua—Ingolstadt, die unser Land in zweifacher Hinsicht berührt. Einmal wird die erste schweizerische Raffinerie in Collombey bei Aigle durch eine den Gr. St. Bernhard traversierende Abzweigung dieser Leitung versorgt, und zum andern durchquert die Hauptleitung weiter östlich schweizerisches Gebiet. Die Inbetriebnahme der Raffinerie von Collombey bedeutete für unsere Energieversorgung einen Schritt in Neu-land, indem die Schweiz dazu überging, sich nicht mehr auf den Import der bereits raffinierten Produkte zu beschränken, sondern in grösserem Masse Rohöl einzuführen und dieses selbst zu raffinieren. Die Raffinerie, die eine jährliche Kapazität von 2 Mio. t aufweist, wurde von der S. A. Financière Italo-Suisse/Genf und der Ente Nazionale Idrocarburi/Rom geplant und gebaut. Als Abnehmer der bei der Raffination anfallenden schweren Heizöle dient das in der Nachbarschaft bei Vouvry errichtete thermische Kraftwerk. Auf die bereits aufgetretenen Absatzschwierigkeiten der Raffinerie wird im Zusammenhang mit den übrigen geplanten Raffinerieprojekten noch eingegangen. — Auf ausserordentlich grosse Hindernisse stiess die Linienführung der Hauptleitung, welche nach ihrer Fertigstellung eine Länge von 700 km aufweisen wird. Zuerst musste die ursprüngliche Konzeption, welche eine Fortsetzung der Leitung von Aigle durch das Mittelland an die deutsche Grenze und von dort nach Ingolstadt vorsah, wegen dem Widerstand in den Kantonen Bern und Aargau aufgegeben werden, wodurch die Initianten gezwungen wurden, sich nach einem neuen Trasse umzusehen ⁴³. Dieses glaubten sie in den Kantonen Tessin, Graubünden und St. Gallen gefunden zu haben. „Am 12. 8. 1960 unterzeichneten Graubünden und Tessin mit der italienischen 'Societa nazionale metanodotti', Mailand, Vereinbarungen über die Erstellung einer Erdölleitung Genua—Schweiz—Süddeutschland, ohne dass der Bund zu diesen Vereinbarungen vorher hätte Stellung nehmen können. Am 26. 10. 1960 schloss St. Gallen eine ähnliche Vereinbarung ab“ ⁴⁴. Da sich aber auch im Tessin eine heftige Opposition gegen eine Verlegung der Pipeline auf Kantonsgebiet bemerkbar machte, musste abermals eine teilweise Neubearbeitung des Projektes vorgenommen werden, obwohl die Vorarbeiten für die San Bernardino-Variante bereits sehr weit gediehen waren ⁴⁵. Die einzige noch realisierbare Ausweichmöglichkeit bildete der Splügenpass, womit sich die Traversierung der Schweiz auf die Kantone Graubünden und St. Gallen redu-

42) Bis jetzt: 47 % Rheinschiffahrt, 47 % Bahn, 6 % Lastwagen (do 41), S. 17.

43) P. Bürgi, Pipelines in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der ostschweiz. Pipeline, 1962 (Seminar für Verkehrspolitik an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).

44) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen (Bundesblatt 43, 1962).

45) Ausschlaggebend dürfte in erster Linie der Protest der Stadt Lugano gewesen sein, die in der Verlegung der Pipeline durch die Vedeggioebene eine Gefährdung ihrer Grundwasserversorgung sah.

zierte. Doch machte sich auch hier Widerstand bemerkbar, allerdings nicht so stark, dass das Projekt wiederum in Frage gestellt wurde⁴⁶. Durch die Übernahme der Leitung, die eine Jahreskapazität von 8,6 Mio. t aufweist⁴⁷, erwarben die beiden Kantone ein Bezugsrecht von jährlich je 550 000 t für eigene Zwecke. Zur Verwertung dieser Bezugsmengen ist der Bau einer gemeinsamen Anlage im st. gallischen Rheintal vorgesehen, an dem sich auch das österreichische Vorarlberg mit seinem Bezugsrecht beteiligen soll. Auch hier ist der Bau eines thermischen Kraftwerkes bei Rüthi geplant, das rund die Hälfte des schweren Heizöls aufnehmen kann. Damit waren aber noch immer nicht alle Hindernisse für die Fertigstellung der Pipeline von Genua nach Ingolstadt aus dem Wege geräumt. Abgesehen von den Schwierigkeiten in Österreich bildeten Befürchtungen über eine Ölverseuchung des Bodensees, der grosse Teile Südwestdeutschlands (u. a. Stuttgart) mit Trinkwasser versorgt, weitere Erschwerungen für eine rasche Beendigung des Pipelinebaus.

Die zweite grosse europäische Pipeline, die unser Land zwar nicht direkt durchquert, aber dennoch von ganz entscheidender Bedeutung für die Schweiz sein wird, ist die Rohölleitung von Lavéra/Marseille über Belfort nach Strassburg und Karlsruhe, wo sie Raffinerien von zusammen 11 Mio. t (Strassburg 4 Mio. t, Karlsruhe 7 Mio. t) versorgt. Diese Leitung hat eine Länge von 750 km und verkürzt den Seeweg um etwa 3 000 km. Später soll sie auf eine Kapazität von 20-30 Mio. t ausgebaut werden; bereits ist sie jedoch ebenfalls bis Ingolstadt verlängert worden. Für die Schweiz ist diese Pipeline in mehrfacher Hinsicht bedeutungsvoll. Einmal soll von Lyon nach Genf eine Rohrleitung für Fertigprodukte erstellt werden, wozu die französische Regierung ihre Zustimmung erteilt hat. Im weitem ist beabsichtigt, noch zwei im Mittelland geplante Raffinerien an diese südeuropäische Rohrleitung von Marseille nach Karlsruhe anzuschliessen. Während die von der Shell vorgesehene Raffinerie bei Cressier bereits den Landerwerb und die Vorarbeiten abgeschlossen hat, bereitete die Standortwahl des zweiten Projektes für eine Kapazität von 4,3 Mio. t erheblich grössere Schwierigkeiten. Nachdem der ursprüngliche Plan, eine Raffinerie bei Mägenwil im Kt. Aargau zu bauen, fallengelassen werden musste infolge der wachsenden Opposition der Nachbargemeinden und der Kantonsregierung, sahen sich die Initianten (Esso-Standard, Caltex, BP, Petrofrance, Amoco, Petrofina und Compagnie française des Pétroles) gezwungen, einen neuen Standort zu suchen. Dieser scheint nun tatsächlich im luzernischen Wauwilermoos gefunden zu sein. Allerdings stellt sich im Moment die Frage, ob die schon heute voll ausgelastete südeuropäische Pipeline überhaupt in der Lage sein wird, die Schweiz mit Rohöl zu versehen. — Gegen diese beiden zuletzt genannten Raffinerienprojekte richtet sich natürlich auch die Opposition der Rheinschiffahrtskreise. Um sich weiterhin einen Anteil am Erdöltransport sichern zu können, wurde ein Plan für eine Rhein—Limmat-Produktenpipeline ausgearbeitet und ein Gesuch um Erteilung einer entsprechenden Konzession

46) Die kleine Gemeinde Zizers machte beispielsweise ihre Zustimmung davon abhängig, dass die Leitung in einem Stollen durch den Calanda geführt werde.

47) St. Galler Tagblatt, Nr. 530, 1962.

für den Bau und Betrieb an das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft eingereicht. Die zu diesem Zwecke angestellten Studien wurden allerdings als streng geheim und höchst vertraulich behandelt, doch dürfte dies kaum etwas an der bereits an anderer Stelle hervorgehobenen Fragwürdigkeit dieses Projektes ändern. —

Wenn alle vier im Moment geplanten Raffinerien verwirklicht sind, die sich über das ganze Land verteilen und von denen je zwei an die ENI- resp. süd-europäische Pipeline angeschlossen werden sollen, so werden sie zusammen eine Jahreskapazität von rund 10 Mio. t aufweisen, was etwa dem 1970 zu erwartenden Erdölbedarf der Schweiz entsprechen dürfte. Natürlich ist es ohne weiteres möglich, dass bis dann bereits neue Raffinerieprojekte vorhanden sein werden. Dabei muss jedoch der Standortwahl sehr grosse Aufmerksamkeit geschenkt werden; denn wie die bis heute gemachten Erfahrungen zeigen, zeichnet sich ausgerechnet die erste in der Schweiz erstellte Raffinerie von Aigle durch eine sehr ungünstige Lage aus, die sie schon in ausserordentliche Schwierigkeiten gebracht und weitgehend wettbewerbsunfähig gemacht hat. Da die Raffinerie neben der unglücklichen Standortwahl auch noch eine verfehlte Preispolitik betrieb, ist sie grossenteils selbst schuld am unerfreulichen Zustand. Als dieses von den grossen Erdölgesellschaften unabhängige, mehrheitlich schweizerische Unternehmen seine Produktion im Herbst 1963 aufnahm und als Aussenseiter auf dem schweizerischen Markt auftrat, versuchte es sogleich, sich durch eine aggressive Preispolitik einen möglichst grossen Marktanteil zu erobern. Schon sehr schnell wurde jedoch klar, dass die grosse Konkurrenz diesem Vorgehen nicht tatenlos zusah und besonders gar nicht gewillt war, den Platz mit dem neuen Lieferanten zu teilen. Die Folge war deshalb ein erbarmungsloser Preiskampf, der zu einem regelrechten Zusammenbruch der Heizölpreise führte⁴⁸. Das auffälligste Gegenmanöver bildete die Einführung von Zonenpreisen, bei denen nicht mehr allein die Preise an der Grenze und die Transportkosten ins Landesinnere massgebend sind, sondern v. a. auch konkurrenzpolitische Faktoren mitberücksichtigt werden. Einer derart massiven Kampfansage waren die Aussenseiter von Aigle bald nicht mehr gewachsen. Da sie nicht mehr in der Lage sind, die Frachtkosten für den Absatz im Landesinnern, die bis zu 10 Fr./t ausmachen dürften⁴⁹, auf die Produktionspreise zu schlagen, und da sich in unmittelbarer Nähe der Raffinerie zu wenig Absatzmöglichkeiten bieten, kam es zu einem Absinken der Kapazitätsauslastung auf rund die Hälfte. Bei den hohen Fixkosten der Rohrleitung bedeutete diese Reduktion der Produktion natürlich ein beträchtliches Ansteigen der Durchschnittspreise, womit sich die Konkurrenzsituation abermals verschlechterte. In dieser Notlage wandte sich die Raffinerie mit der Bitte um Hilfe an den Bund. Dabei wurden unter dem Hinweis, dass es sich bei der Raffinerie

48) Für den Grossbezüger in Basel beliefen sich beispielsweise die Kosten je 100 kg Spezial im Januar 1963 auf rund 17.— Fr. und im Januar 1965 noch auf 10.50 Fr. (A. Peter, Was geschieht in Aigle?, NZ Nr. 13 vom 10.1.1965).

49) Vgl. A. Peter, Stolztes Aigle kniet vor Bern, 1964, in: NZ Nr. 238 vom 28.5.1964.

um ein schweizerisches Unternehmen mit schweizerischer Kapitalmehrheit und von grossem nationalen Interesse handle, Töne angeschlagen und Wünsche vorgebracht, wie wir sie bis jetzt eigentlich nur von der Landwirtschaft gewohnt waren (Abnahmeverpflichtungen, Preisgarantien, Subventionen, Importkontrolle). Allerdings scheint der Bund nicht die Absicht zu haben, einen weiteren Wirtschaftszweig unter seine Fittiche zu nehmen und unter grossen finanziellen Opfern künstliche am Leben zu erhalten, v. a. deshalb schon nicht, weil er den Initianten bereits anlässlich der Verhandlung über den Bau und Betrieb im Jahre 1959 deutlich klargemacht hatte, dass sie im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten keine Unterstützung seitens des Bundes erwarten könnten. Die Zukunft dieses Unternehmens sieht deshalb sehr düster aus, da es sich bereits sehr stark verschuldet hat. Der einzige Ausweg scheint in einer Übernahme durch die wichtigsten in der Schweiz etablierten Erdölgesellschaften zu bestehen.

Nicht zum ersten Mal in der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte zeigte es sich auch bei der Rohrleitung, dass die Gesetzgebung häufig hinter der tatsächlichen Entwicklung herhinkt. Erst mit dem in der Volksabstimmung vom 4./5. März 1963 gutgeheissenen Rohrleitungsartikel 26^{bis} der Bundesverfassung verschaffte sich der Bund die rechtlichen Grundlagen zur Sicherung der Oberhoheit über die Pipelines. Die Meinungsverschiedenheiten bei der Ausarbeitung der zu erlassenden Gesetze führten zu neuen Verzögerungen, so dass die Zeitschrift „Der Schweizerische Energie-Konsument“ Ende 1962 mit Recht schreiben konnte: „Unabhängig von den Bestrebungen zur Schaffung eines Bundesgesetzes über die Rohrleitungsanlagen schreitet die praktische Verwirklichung derartiger Anlagen in unserem Lande unaufhaltsam voran.“ Erst am 1. 2. 1964 konnte das Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe in Kraft gesetzt werden. Dabei sind Bau und Betrieb der Pipelines der Konzessions- und nicht der Bewilligungspflicht unterstellt, das heisst, auch wenn der Gesuchsteller alle gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfüllt, besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Konzession. Diese Lösung verlangt nun natürlich von den Behörden eine langfristig konzipierte, gesamtschweizerische Energiepolitik, wie sie bis jetzt noch nicht betrieben wurde. Eventuelle Schwierigkeiten, die ausländischen Gesellschaften aus der sogenannten Nationalitätenklausel des Pipelinegesetzes erwachsen könnten, hoffen diese, durch eine gemischte, ausländisch-schweizerische Unternehmung aus dem Wege räumen zu können.

Abschliessend seien noch kurz die übrigen grossen europäischen Pipelines erwähnt, die zwar bis jetzt noch keinen Einfluss auf die schweizerische Erdölversorgung ausüben. Zunächst ist auf die beiden nordwesteuropäischen Rohrleitungen von Wilhelmshaven bzw. von Rotterdam nach Köln hinzuweisen, die eine gemeinsame Verlängerung nach Frankfurt erfahren haben. Bereits ist auch das noch fehlende Verbindungsstück über Mannheim nach Karlsruhe im Bau. Es ist also durchaus möglich, dass die Schweiz in Zukunft auch von Norden her Rohöl in Pipelines geliefert bekommt, was z. B. dann zutreffen könnte, wenn es dem venezolanischen Öl gelingen würde, in den europäischen Markt einzudringen. Gelegentlich ist auch schon von einer zweiten Alpen-

pipeline weiter östlich die Rede gewesen, die Triest als Ausgangspunkt hätte. Schliesslich darf aber v. a. die grosse COMECON-Pipeline „der Freundschaft“ nicht vergessen werden, deren südlicher Ast bereits bis Bratislava reicht, während der nördliche Zweig Polen und Ostdeutschland versorgt. Die Jahreskapazität dieser gigantischen, 4 500 km langen Leitung beträgt 40-50 Mio. t, was darauf schliessen lässt, dass die Sowjetunion hofft, ihre Erdöloffensive nach Westeuropa eines Tages auf diesem Wege fortzuführen. Auf das Ausmass der russischen Erdöllieferungen und auf die Gefahren einer zunehmenden Abhängigkeit Westeuropas von dieser Versorgungsquelle ist schon an anderer Stelle hingewiesen worden ⁵⁰.

III. Formen der internationalen Zusammenarbeit und Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik

Am augenfälligsten zeigte die Entwicklung des Flugwesens, dass die Verwirklichung der Möglichkeiten, die der technische Fortschritt im Verkehrswesen bietet, nur noch in einem sich immer stärker integrierenden Verkehrsmarkt denkbar ist. In zum Teil nur etwas weniger ausgeprägtem Masse gilt dies aber bereits auch für die meisten übrigen Verkehrsträger, wie die vorangehenden Ausführungen bestätigt haben. Während im 19. Jahrhundert der Eisenbahnbau entscheidend zur Bildung grösserer nationaler Wirtschaftsräume beigetragen hatte, konnten im 20. Jahrhundert trotz des ungleich grösseren technischen Fortschrittes noch keine entsprechenden Auswirkungen verzeichnet werden. Bis nach dem Zweiten Weltkrieg beschränkten sich die Bestrebungen für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit jeweils bloss auf die einzelnen Verkehrssparten und auf die technische Ebene. „Eine horizontale Zusammenarbeit der Verkehrsmittel bestand nur insoweit, als die Verkehrsverhältnisse, wie z. B. bei der Gestaltung der internationalen Fahrpläne im Übergang auf Flugzeug oder Schiff, es erforderten“ ⁵¹.

Auf die internationale Regelung und Zusammenarbeit in der Rheinschiffahrt ist bereits an anderer Stelle eingegangen worden. „Freie Schifffahrt und gleiche Behandlung sind die grundlegenden Prinzipien, die die Rheinschiffahrt bestimmen“ ⁵². Es sei deshalb nur noch beigelegt, dass es auch für die übrigen Verkehrsträger unseres Landes von entscheidender Bedeutung sein könnte, wenn bei der Gestaltung der von der EWG angestrebten Margentarife in der Rheinschiffahrt ebenfalls die Schweiz beigezogen und ihr ein Mitspracherecht eingeräumt würde.

Die Einsicht, dass die Eisenbahn nur im Rahmen einer internationalen Kooperation voll zur Geltung kommen kann, drang schon sehr früh durch

50) Besonders die italienische Erdölgesellschaft ENI bezieht erhebliche Mengen russischen Erdöls und hat auch langfristige Verträge abgeschlossen.

51) H. Seebohm, Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Verkehrs, Berlin 1955, S. 17.

52) Dokumente und Bericht des Europa-Archivs, a. a. O., S. 13.

und äusserte sich zunächst in der Spurengleichheit der meisten europäischen Bahnen. Bereits 1847 erfolgte die Gründung des „Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen“ der sich in der Folge auf ganz Mitteleuropa ausdehnte und 1932 die Bezeichnung „Verein Mitteleuropäischer Eisenbahnverwaltungen“ annahm. Dieser Vereinigung gehörte auch die Schweiz an. Im Jahre 1890 kam ein anderes Abkommen unter der Abkürzung CIM zustande. Es enthielt ein einheitliches internationales Recht über Form und Inhalt des Eisenbahnfrachtvertrages und postulierte einen einheitlichen internationalen Frachtbrief und Gepäckschein. 1893 wurde eine entsprechende Konvention für den Personenverkehr (CIV) abgeschlossen. Einhaltung und Anwendung dieser Abkommen hatte das internationale Eisenbahntransportkomitee (CIT) zu überwachen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden diese Vereinbarungen, an denen 24 Länder heute beteiligt sind, den veränderten Verhältnissen angepasst. — Der internationale Güterwagenverband und der internationale Personen- und Gepäckwagenverband (RIV bzw. RIC) regeln die gegenseitige Benutzung der Eisenbahnwagen im internationalen Verkehr. An neueren Errungenschaften sind die 1953 in Bern von zehn Staaten unterzeichnete EUROP-Konvention zu Vermeidung von leeren Rückfahrten oder gar einer Beschränkung des Wagenmaterials auf den jeweiligen Staatsraum, die 1956 zur Finanzierung von einheitlichem Eisenbahnmaterial gegründete EUROFIMA sowie die Einführung von Transeuropazügen im Güter- und Personenverkehr (TEEM und TEE) zu nennen. Besonders lehrreich ist dabei das Beispiel der EUROFIMA, die zwar ohne Schwierigkeiten das benötigte Kapital beschaffen konnte, der es aber nicht gelang, die Aufträge der einzelnen nationalen Bahngesellschaften zu kombinieren, um so die Produktionskosten herabzudrücken. „Als Ursache für diese Schwierigkeit sind einmal die noch bestehenden Zollschränken anzusehen, zum andern die von den einzelnen Staaten, ihren Parlamenten und den Waggon-Industrien geforderte Bevorzugung der nationalen Produktionsanlagen. Eine optimale Grossproduktion wird so verhindert, und die eigentlichen Chancen der Integration bleiben ungenutzt“⁵³. — Ferner sind auch noch die internationalen Fahrplankonferenzen zu erwähnen, die den Personen- und Güterverkehr der einzelnen Länder aufeinander abstimmen und auf die Jahre 1932 resp. 1920 zurückgehen. Weiter als bis zu dieser weitgehend technischen Zusammenarbeit ist man jedoch nicht gekommen. Die enge Verbindung von Eisenbahntarifpolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik in den meisten Ländern, die recht verschiedene Tarifsysteme hervorbrachte, bildete bis jetzt ein unüberwindbares Hindernis für eine noch wirksamere Zusammenarbeit. Nicht einmal im Luftverkehr, wo sich der technische Fortschritt am revolutionärsten auswirkt, ist man über das Stadium der technischen Zusammenarbeit hinausgekommen und zu einer ökonomischen Kooperation und gemeinsamen rechtlichen Basis vorgedrungen. Von den fünf sogenannten Freiheiten des Luftverkehrs beruhen nur gerade die beiden ersten auf dem Multilateralismus, während die andern zweiseitigen Verträgen vorbehalten bleiben⁵⁴. Von der dringend notwendigen gemeinsamen Tarif- oder gar Investitionspolitik ist

53) E. Salin, Die Entwicklung des internationalen Verkehrs, a. a. O., S. 62.

man hingegen immer noch sehr weit entfernt. — Beinahe ebenso auffällig wie beim Luftverkehr manifestiert sich die Unentbehrlichkeit der internationalen Zusammenarbeit bei der Rohrleitung, wo ebenfalls ein Grad an Internationalität erreicht worden ist, der jedes Festhalten an überkommenen Souveränitätsvorstellungen ausschliesst, da Transportweg und Transportgefäss eine unzertrennliche Einheit bilden. Aus diesem Grunde müssen sich sehr oft mehrere Staaten in den Besitz und Betrieb ein und derselben Pipeline teilen.

Bestrebungen zur Schaffung einer alle Verkehrsträger umfassenden, gemeinsamen internationalen Verkehrspolitik waren zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg zu verzeichnen. Ein erster Vorstoss wurde im Jahre 1947 mit der Schaffung der Economic Commission for Europe (ECE)⁵⁵ durch den Wirtschafts- und Sozialrat der UN gemacht, der noch im selben Jahr die Bildung eines Binnenverkehrsausschusses folgte. Dieses sogenannte Inland Transport Committee befasste sich seither vorwiegend mit den Problemen des Strassenverkehrs. Es kann jedoch keine verbindlichen Weisungen erlassen, sondern bloss Studien durchführen und Empfehlungen an die Regierungen oder Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten ausarbeiten. — Einem vom französischen Abgeordneten Bonnefous 1951 ausgearbeiteten Plan, welcher die Errichtung einer Obersten Europäischen Verkehrsbehörde mit Entscheidungsbefugnis vorsah, war hingegen ebensowenig Erfolg beschieden wie den vom Holländer van de Kieft oder dem damaligen italienischen Aussenminister Graf Sforza vorgebrachten Vorschlägen. „Im Laufe der Erörterungen gelangte der Europarat mehr und mehr zur Überzeugung, dass keine europäische Behörde mit Weisungsbefugnissen geschaffen werden sollte, sondern besser ein europäischer Verkehrsrat errichtet werde“⁵⁶. Auf einer Verkehrskonferenz in Paris wurde 1953 von 16 Nationen der Vorschlag, ein ständiges Organ der freiwilligen Zusammenarbeit auf Regierungsebene für den gesamten europäischen Raum zu schaffen, angenommen und der Gründung einer „Ständigen Europäischen Konferenz der Verkehrsminister“ (CEMT) zugestimmt. Heute umfasst diese Konferenz sämtliche EWG- und EFTA-Staaten, Griechenland, Jugoslawien, Spanien und die Türkei. Dieser Rat tagt jährlich einmal und soll als wichtigste Aufgabe durch gemeinsames Planen und Vorgehen eine möglichst rationelle

54) Bei den ersten beiden Freiheiten handelt es sich um sog. „technische Freiheiten“: Erlaubnis des ungehinderten Durchflugs und Landeerlaubnis aus technischen Gründen. Die dritte und vierte Freiheit umfassen den Transport von Personen und Gütern zwischen zwei Vertragsstaaten. Die fünfte Freiheit ist die umstrittenste und betrifft das Recht, zwischen Drittstaaten kommerziellen Verkehr zu betreiben. „Sie ist aber von grosser Bedeutung, weil die Ausschaltung von kommerziellen Landungen in dritten Staatsräumen einen ökonomischen Luftverkehr für die kleinen Nationen nahezu unmöglich machen würde. Die 5. Freiheit wird wechselseitig oft zugestanden, aber es bedarf doch umfang- und inhaltsreicher Vereinbarungen, wie sie der Seeverkehr nicht kennt, um einen einigermaßen unbehinderten internationalen Luftverkehr zustande zu bringen, wobei die Flaggen peripherer Staatsräume stark benachteiligt sind.“ (A. Predöhl, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 147.)

55) Neben allen europäischen UNO-Mitgliedern und den USA gehören ihr auch die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz an.

56) H. Seebohm, a. a. O., S. 21.

Weiterentwicklung des Verkehrs herbeiführen. Aber auch diese Konferenz hat keine Entscheidungsbefugnisse und beschränkt sich in ihrem Kompetenzbereich vornehmlich auf Bahn, Strasse und Schiene. Die CEMT ist deshalb keine supranationale Behörde, sondern ein Gremium, dessen Mitglieder letzten Endes doch immer wieder besonders ihre eigenen nationalen Interessen und Anliegen zu vertreten und zu verteidigen haben. „So positiv man auch über diese ‚konstruktive Arbeit‘ urteilen mag, sie bleibt jedenfalls noch erheblich hinter dem zurück, was aus unseren Betrachtungen heraus sich als Forderung der internationalen Verkehrspolitik ergibt“⁵⁷.

Der erste bedeutsame Schritt in Richtung auf eine allgemeine Integration des Verkehrs erfolgte im Rahmen der Montanunion. Allerdings war die Verkehrsintegration nicht der Hauptzweck — wie etwa beim gescheiterten Bonnefous-Plan —, sondern bloss ein Nebenziel des Zusammenschlusses. Zudem beschränken sich die Befugnisse der Hohen Behörde auf den Transport der dem Montanvertrag unterstellten Güter im Bereich der Mitgliedstaaten, doch sind die Behörden auch in diesem Bereich nicht gänzlich frei in ihren Handlungen; denn die Mitgliedländer haben, vorbehaltlich den Bestimmungen des Vertrages, grundsätzlich ihre volle Souveränität auf dem Gebiet der Verkehrspolitik behalten. Wie bereits erwähnt, wurden mit den beiden Haupttransitländern Schweiz und Österreich spezielle Abkommen über Transittarife abgeschlossen. Die Hauptanliegen des Montanvertrages sind das Diskriminierungsverbot und die Pflicht zur Veröffentlichung der Frachttafeln⁵⁸. Mit der Beseitigung der sogenannten „Tarifdiskriminierung“ insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr hat die Hohe Behörde bereits bahnbrechende Vorarbeit für eine spätere gesamteuropäische Verkehrsordnung geschaffen. So kann sich beispielsweise bei der Kohle ein Transporttarif nicht mehr wie ein versteckter Einfuhrzoll auswirken.

Im Gegensatz zum Montanvertrag, der Eingriffe in die Verkehrsordnung der einzelnen Länder nur für den Fall einer Rationalisierung der internationalen Arbeitsteilung im industriellen Bereich vorsieht, muss in der EWG nach dem Römer-Vertrag der Verkehr generell, wie irgendein anderer Sektor der Wirtschaft, integriert werden. Art. 74 des Vertrages, der für den Verkehr praktisch nur Rahmenvorschriften enthält, verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik. — In ihrem verkehrspolitischen Aktionsprogramm hat die EWG für 1966 die Einführung direkter Eisenbahntarife in Aussicht gestellt. „Es dürfte sich daher in nicht allzu ferner Zukunft die Notwendigkeit ergeben, zu ähnlichen Abkommen zwischen der EWG auf der einen, Österreich und der Schweiz auf der andern Seite zu gelangen, wie sie bereits mit diesen Staaten für den Durchgangsverkehr mit Kohle und Stahl abgeschlossen worden sind“⁵⁹. Auf juristischer Ebene sieht der Römervertrag

57) E. Salin, Die Entwicklung des internationalen Verkehrs, a. a. O., S. 60 (Salin vermeidet absichtlich das Wort „international“, da nach seiner Auffassung der gemeinte Sachverhalt mit „intranational“ besser zum Ausdruck kommt, vgl. S. 57).

58) Vgl. hierzu: J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, a. a. O., S. 52 ff.

59) G. Krauss, a. a. O.

ferner vor, das Recht der freien Niederlassung für Verkehrsunternehmer und das Recht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu verwirklichen sowie sozialpolitische und steuerpolitische Bestimmungen mit dem Zweck einer Harmonisierung zu erlassen. Auf dem Sektor der Tarifgestaltung sollen schliesslich für alle Verkehrsträger einheitliche Margentarife eingeführt werden. „Mit dieser gemeinsamen Verkehrspolitik geht der EWG-Vertrag viel weiter als der Montanunionsvertrag, der die Tarifhoheit grundsätzlich den einzelnen Staaten belässt . . . Der Vertrag über die EWG enthält aber Verbote, die denen des Montanvertrages so ähnlich sind, dass die Vermutung naheliegt, dass an die Angleichung der Grundsätze gedacht ist“⁶⁰. Dass jedoch auch innerhalb der EWG bei der Verwirklichung der Verkehrsintegration mit grossen Widerständen zu ringen ist, offenbart sich u. a. im bisher gescheiterten Versuch, eine gemeinsame europäische Luftverkehrsgesellschaft AIR-UNION zu gründen, obwohl man sah, dass die einzelnen Gesellschaften der EWG-Länder (Air France, Sabena [B], KLM [NL], Alitalia, Lufthansa [D]) allein niemals in der Lage sind, sich gegen die grossen amerikanischen TWA und PAA durchzusetzen. Einer der Hauptgründe für das Scheitern ist auf Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Quotenaufteilung zurückzuführen sowie auf die französische Forderung, durch protektionistische Massnahmen die Flugzeugindustrie der Partnerländer zu bevorzugen. Neue Verhandlungen sind aber bereits wieder im Gange.

Mit diesen Hinweisen soll der kurze Überblick über die verschiedenen bisherigen Ansätze zu einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik abgeschlossen sein. Aus den bekannten Gründen lehnt die Schweiz prinzipiell jede Integrationsform ab, die in irgendeiner Art eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an supranationale Instanzen vorsieht. Da unser Land jedoch noch bedeutend stärker als Österreich mit der EWG verkehrsgeographisch verbunden ist, werden die Auswirkungen der Realisierung des Gemeinsamen Marktes ganz besonders auf dem Gebiet des Verkehrs für die Schweiz sehr deutlich spürbar werden. Meinungsverschiedenheiten und Reibungsflächen haben sich bereits bei der Rheinschiffahrt in bezug auf die Frage ergeben, ob die Mannheimer Akte eine gemeinsame Tarifpolitik zulasse oder nicht. Auf die Dauer wird sich die Schweiz bestimmt nicht ohne Schaden einer Anpassung an die verkehrspolitischen Vereinbarungen in der EWG widersetzen können. Ein Einlenken, wie es sich schon im Falle der Rheinschiffahrt abzeichnet, und eine möglichst weitgehende Zusammenarbeit auch bei den andern Verkehrsträgern wird sicher ebenfalls ganz in unserem Interesse liegen.

Primäres Ziel der Wirtschaftspolitik und damit konsequenterweise auch jedes Teilbereiches der Volkswirtschaft ist die Steigerung und Maximierung des Sozialproduktes, oder mit andern Worten, des Wohlstandes. Die generelle Zielsetzung der nationalen wie der internationalen Verkehrspolitik lässt sich daher wie folgt formulieren: „Gewährleistung eines optimalen Beitrages des Verkehrssektors zum (zu maximierenden) Sozialprodukt“⁶¹ des betreffenden

60) A. Predöhl, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 322/3; auf die zu Beginn des Jahres 1965 erfolgte Verschmelzung der EWG, Montan und EURATOM ist bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen worden.

61) J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, a. a. O., S. 216.

Landes oder der Staatengemeinschaft. Da nun aber die herkömmliche Verkehrspolitik sozusagen in allen europäischen Staaten mit Nebenforderungen sozialpolitischer Natur belastet ist, indem die Tarifpolitik als Instrument zur Beeinflussung der Einkommensverteilung verwendet wird⁶², können die Preise nicht mehr als Knappheitsindikatoren angesehen werden, womit das eigentliche Hauptziel, die Maximierung des Sozialproduktes, durchkreuzt wird. Die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Ausgleichs zwischen den einzelnen Regionen eines Wirtschaftsraumes sollte deshalb auf Tarifmassnahmen verzichten und sich nur auf fiskalische Mittel beschränken.

Aber auch wenn es gelänge, die Tarifbildung ganz nach den Erfordernissen der Wohlstandsmaximierung zu gestalten, ergäben sich dennoch bedeutende Schwierigkeiten, weil v. a. die Bestimmung der Grenzkosten, die bei gegebener Zielsetzung als Grundlage der Preisbildung zu dienen haben, wegen ihrer Diskontinuität ein heikles Problem darstellt. Eine weitere Klippe bildet die Tatsache, dass eine auf die Maximierung des Sozialproduktes ausgerichtete Verkehrspolitik nicht ohne weiteres Eigenwirtschaftlichkeit garantiert, sondern im Gegenteil sehr oft zu Defiziten der betreffenden Unternehmungen führt, da die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten liegen⁶³. Um trotzdem eine Preisbildung zu Grenzkosten vornehmen zu können, sind im wesentlichen zwei Vorschläge gemacht worden; erstens derjenige von Hotelling aus dem Jahre 1938, welcher die Finanzierung des Defizites aus öffentlichen Mitteln vorsieht⁶⁴, und zweitens die Methode der Péages (Zuschläge), die so anzuwenden sind, dass sie das Defizit gerade decken und damit Eigenwirtschaftlichkeit garantieren, aber keinen Einfluss auf die Wahl des Verkehrsträgers durch den Verkehrsnutzer ausüben. Da die Preise bei dieser zweiten Variante von den Grenzkosten abweichen, kommt es zu einem Wohlstandsverlust, also zu einer Verletzung des Postulates nach Wohlstandsmaximierung. Der Vorschlag Hotellings hat wiederum den Nachteil, dass er die Einkommensverteilung beeinflusst, indem er eine Umverteilung des Sozialproduktes zugunsten der Verkehrsnehmer und zu Lasten der Steuerzahler hervorruft. Beide Anregungen stellen somit keine Idealwege dar. „Eine Patentlösung für die gemeinsame Tarifpolitik gibt es also nicht, und es ist auch nicht zu erwarten, dass die Anwendung der Methode der Grenzkostenpreisbildung eine spektakuläre Wohlstandssteigerung ermöglicht. Jedoch existiert keine Alternative, die eine ökonomische Koordinierung der Verkehrsträger garantieren würde“⁶⁵.

62) Hierzu gehören Tarifiermässigungen für rückständige und verkehrsarme Gebiete, für bestimmte Bevölkerungsgruppen und für einzelne Wirtschaftszweige (v. a. Landwirtschaft).

63) Diese Erscheinung ist besonders bei der Eisenbahn festzustellen und hat verschiedene Ursachen. Zwei der wesentlichsten dürften zweifellos in den hohen Fixkosten und in der Notwendigkeit zur Haltung von Überkapazitäten zu sehen sein.

64) Um die Optimumsbedingung nicht von der Steuerseite her zu gefährden, schlägt Hotelling vor, die Mittel aus sogenannten neutralen Steuern (Erbschafts- und Einkommenssteuern) zu beschaffen.

65) J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, a. a. O., S. 155.

Die Verwirklichung einer gemeinsamen, allgemeinen Verkehrspolitik wird sich aber, gleichgültig ob sie sich auf die EWG beschränkt oder ob sie auf gesamteuropäischer Ebene erfolgt, nicht allein auf die Tarifpolitik beschränken können, sondern darüber hinaus auch Massnahmen der Harmonisierung und Koordinierung erfordern. Diese beiden Begriffe sind schon im Montanvertrag enthalten, werden dort jedoch nicht näher definiert. Nach Kapteyn⁶⁶ hat die Harmonisierung „die Abstimmung der Beförderungsbedingungen und die Schaffung einer Ordnung innerhalb eines Verkehrsträgers“ zum Ziele; die Koordinierung dagegen umschliesst „alle Massnahmen, die der Schaffung einer Wettbewerbsordnung zwischen den Verkehrsträgern“ dient, und will eine „volkswirtschaftlich optimale Verkehrsteilung herbeiführen“⁶⁷. Der Zweck dieser Massnahmen besteht allerdings nicht darin, eine generelle Nivellierung zu bewerkstelligen, sondern „Diskriminierungen“ mit willkürlichem Charakter auszuschalten, die nicht auf naturgegebene Unterschiede zurückzuführen sind. Eine Lösung für das Problem einer allgemeinen Verkehrsintegration lässt sich jedoch nicht im Rahmen der nationalen Volkswirtschaften finden. Auch die bestehenden internationalen Organisationen sind trotz ihrer wertvollen Verdienste nicht in hinreichender Weise geeignet, die Fragen der Koordinierung und Harmonisierung zu lösen. Es zeigt sich somit deutlich, dass die Realisierung einer allgemeinen europäischen Verkehrspolitik nicht ohne Eingriffe in die nationalen Souveränitätsrechte⁶⁸ und nicht ohne Bereitschaft zu gegenseitigem Entgegenkommen und Anpassen möglich ist. „Zieht man die Wirkungen des Verkehrs auf die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft in Betracht, so scheint die Forderung nach zumindest gleichförmigen Zielsetzungen innereuropäischer Verkehrspolitik zwingend, wenngleich die Mittelwahl nationale Unterschiede aufweisen mag... Mangelnde internationale Koordination des Verkehrsgeschehens kann den Verkehr zu einem Störungsfaktor einer Entwicklung zur Integration werden lassen“⁶⁹.

66) P. Kapetyn (Berichterstatter), Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der EWG, 1961, S. 28.

67) Vgl. J. Stohler, a. a. O., S. 156. Die Harmonisierung in der EWG strebt v. a. nach einem Subventionierungsverbot und der Nicht-Diskriminierung. Damit soll die Forderung nach gleichen Startbedingungen für alle erfüllt werden.

68) Vgl. H. Bauer, Die Schweiz vor der Frage der europäischen Verkehrsintegration, 1961, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Nr. 3, 1961, S. 212.

69) H. Seidenfus, a. a. O., S. 218.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Ausführungen der verschiedenen Kapitel lassen sich abschliessend kurz nochmals wie folgt zusammenfassen: Die wirtschaftliche Verpflichtung der Schweiz mit dem Ausland beschränkt sich keineswegs bloss auf einen vielseitigen und umfangreichen *internationalen Gütertausch*, sondern erstreckt sich heute auf praktisch alle wesentlichen Bereiche unserer Wirtschaft. Am offensichtlichsten tritt diese Tatsache zweifellos auf dem *Arbeitsmarkt* zutage. Wie schon in früheren Epochen günstiger Wirtschaftsentwicklung vermochte die Schweiz auch nach dem Zweiten Weltkrieg den Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr aus der eigenen Bevölkerung zu befriedigen, sondern musste das Angebot durch den „Import“ ausländischer Arbeitskräfte erhöhen, wobei der Mangel in den letzten 15 Jahren wegen der ungünstigen demographischen Verhältnisse noch besonders verschärft wurde. Dank diesem Zuzug billiger ausländischer Arbeitskräfte konnte der Wachstumsprozess der schweizerischen Wirtschaft ungestört in Gang gehalten und der Lohnauftrieb gedämpft werden, was speziell für die Aufrechterhaltung und Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie auf den Weltmärkten von ganz entscheidender Bedeutung war.

In den letzten Jahren begannen sich nun aber auch recht unerwünschte Begleiterscheinungen des ständig anwachsenden Ausländerbestandes bemerkbar zu machen. Dabei muss mit allem Nachdruck festgehalten werden, dass diese heute zutage tretenden Missstände in allererster Linie auf die verfehlte Fremdarbeiter- und Konjunkturpolitik der Schweiz und nicht etwa auf die Verhaltnungsweise der ausländischen Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Weil die Notwendigkeit der Anstellung ausländischer Arbeitskräfte allzulange nur als vorübergehendes, konjunkturbedingtes Phänomen, nicht aber als langfristiges Wachstumsproblem betrachtet wurde, kam es auch nicht zur Anpassung der Infrastruktur an die grösseren Bedürfnisse einer um einige Hunderttausend Menschen vermehrten Bevölkerung. Nun zeigt es sich, dass diese ausländischen Arbeitskräfte noch auf Jahre hinaus unentbehrlich sein werden, weil erstens vielen Berufen, allen voran der Bauwirtschaft, der eigene Nachwuchs vielfach überhaupt ganz fehlt oder nur ungenügend vorhanden ist, und weil zweitens die Produktionskapazität in den letzten Jahren so übermässig ausgebaut worden ist, dass der Produktionsprozess in manchen Wirtschaftszweigen ohne Ausländer gar nicht mehr aufrechterhalten werden könnte. Aus diesem Grunde erfordert die langfristige oder dauernde Anwesenheit einer grossen Zahl ausländischer Arbeitskräfte, z. T. mit ihren Familien, einen raschen und verstärkten Ausbau der ohnehin vielerorts vernachlässigten Infrastruktur, womit natürlich die inflationären Auftriebstendenzen verschärft werden. Alle diese Schwierigkeiten hätten jedoch weitgehend verhindert werden können,

wenn schon rechtzeitig mit marktkonformen Massnahmen, wie der Besteuerung ausländischer Arbeitskräfte, die Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeitskraft gedämpft und damit der übermässige Zustrom eingedämmt sowie gleichzeitig die Rationalisierung gefördert worden wäre, und wenn auch nicht durch hohe Schutzzölle und Subventionen die Nachfrage nach Arbeitskräften in unrentablen, konkurrenzunfähigen und meist sehr arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen künstlich hochgehalten worden wäre. Die jetzt vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen mit dem Ziele einer sogenannten doppelten Plafonierung sind dagegen abzulehnen, weil sie nicht marktkonform sind, keine Strukturbereinigung zulassen und das Wachstum gefährden.

Im Verhältnis zur Grösse der Volkswirtschaft und zum Aussenhandelsvolumen kommt dem schweizerischen *Kapitalmarkt* für die Abwicklung der internationalen Kapitaltransaktionen starke Bedeutung zu. Die wichtigsten Gründe, dass sich die Schweiz zu einer Drehscheibe des internationalen Kapitalverkehrs und zu einer Sammelstelle beträchtlicher ausländischer Kapitalien entwickelt hat, sind in der politischen und wirtschaftlichen Stabilität, in der politischen Neutralität, den gesunden Währungsverhältnissen, dem stabilen Wechselkurs und nicht zuletzt im Bankgeheimnis zu sehen. Trotz der Einführung der Konvertibilität der meisten Währungen im Jahre 1958 ist die Bedeutung des schweizerischen Kapitalmarktes für die zwischenstaatlichen Kapitalbewegungen nicht zurückgegangen, wie die letzten Jahre mit den verschiedenen politischen und währungspolitischen Krisen eindrücklich bestätigt haben. Aus diesem Grunde ist die Schweiz aber auch gar nicht in der Lage — trotz ihrer Souveränität —, eine autonome Konjunktur- und Währungspolitik zu betreiben, und zwar auch dann nicht, wenn der notwendige Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums verwirklicht sein wird; denn dieses kann nur gegen interne Störungsursachen eingesetzt werden. Für eine erfolgreiche Bekämpfung der von aussen hereingetragenen Störungen, wie sie v. a. durch die oft enorme Ausmasse annehmenden spekulativen Kapitalbewegungen hervorgerufen werden, muss, wie die Erfahrung lehrt, gemeinsam vorgegangen werden und sind koordinierte Massnahmen notwendig. Es ist allerdings fraglich, ob die bis jetzt auf rein freiwilliger Basis erfolgte Zusammenarbeit der Notenbanken auch in Zukunft genügen wird, um jedem Ansturm auf eine der grossen Währungen standzuhalten.

Starke integrationsfördernde Impulse, die z. T. schon weitgehend zu einer de facto-Integration geführt haben, gehen von der Entwicklung im Bereich der Infrastruktur aus. In der *Energiewirtschaft* steht die Schweiz gegenwärtig an einer entscheidenden Schwelle, die das Ende einer vorübergehend erreichten Elektrizitätsautarkie und den Eintritt ins Atomzeitalter bedeutet. Ferner befindet sich unser Land gemeinsam mit den übrigen europäischen Staaten in einer ausserordentlich starken Abhängigkeit von aussereuropäischen Gebieten in bezug auf die Versorgung des z. Z. bedeutsamsten Rohenergieträgers, des Erdöls, welches die frühere Vorherrschaft der Kohle gebrochen und damit auch der einstigen Energieautarkie unseres Kontinentes ein Ende gesetzt hat. Grosse Bedeutung für die Energieversorgung Europas wird in Zukunft neben der Atomenergie besonders noch dem Erdgas zukommen, das im Gegensatz

zum Uran dank den reichhaltigen Lagerstätten bei Groningen in Holland aus eigenem Boden gewonnen werden kann, womit ein weiteres Anwachsen der energiewirtschaftlichen Abhängigkeit Westeuropas von Übersee verhindert werden kann. Die gemeinsame Sicherstellung der weiterhin aus aussereuropäischen Regionen zu beziehenden Rohstoffe sowie der optimale Einsatz der verschiedenen Energieträger würden einen baldigen Übergang von der bisher vorwiegend nationalen auf eine europäische Energiepolitik als angezeigt erscheinen lassen. Da besonders auch die Einführung und die Förderung der Atomwirtschaft mit enormen Kosten verbunden ist, würde ein derartiger Schritt bestimmt im Interesse aller liegen.

Wie in der Energiewirtschaft führte das rasche Wirtschaftswachstum auch im *Verkehrssektor* zu einer grossen Nachfragesteigerung. Infolge der Binnen- und Durchgangslage ist die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland im Verkehrswesen sehr eng. Einesteils erfordert der Transport unserer Aussenhandels Güter, ganz besonders natürlich die umfangreichen Rohstoffimporte, beträchtliche Verkehrsleistungen des ausländischen Verkehrsapparates, und andererseits erwachsen der Schweiz zusätzliche, bedeutende Transportaufgaben als Durchgangsland. Während sich der Gütertransit fast ausschliesslich auf der Schiene abwickelt, beansprucht der Personenreiseverkehr in immer stärkerem Masse das Strassennetz. Gegenwärtig muss die Schweiz grosse Anstrengungen unternehmen, um ihre Stellung als anerkanntes Transitland zu verteidigen und zu festigen. Da unser Land verkehrsgeographisch sehr eng mit der EWG verbunden ist und das wichtigste Bindeglied zwischen Deutschland und Italien bildet, wird sie von der bevorstehenden Verkehrsintegration der Gemeinschaft bestimmt nicht unberührt bleiben. Neben dieser durch die geographische Lage bedingten „Integration“ drängt nun aber ebenfalls der technische Fortschritt auf eine verstärkte Integration des Verkehrs, was sich besonders eindrücklich am Beispiel des Luft- und des Rohrleitungsverkehrs zeigt. Aber auch beim Schienen- und Strassenverkehr erweisen sich die nationalen Grenzen, d. h. vor allem die Zollabfertigung, als Hindernisse für eine optimale Verwirklichung des technischen Fortschrittes im Transportwesen. Die nationalen Schranken stellen jedoch nicht bloss für den Verkehr, sondern für die Produktion schlechthin ein grosses Hemmnis für eine maximale Verwirklichung der vom technischen Fortschritt gebotenen Möglichkeiten dar, die eine starke Tendenz zu einer fortschreitenden Spezialisierung und Konzentration der Produktion aufweisen. Um eine rationelle Massenfabrikation überhaupt zu ermöglichen, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren hergestellt werden, damit eine optimale Verteilung erreicht werden kann. Zu diesem Zwecke sind aber auch grosse Unterschiede in der rechtlichen Behandlung und steuerliche Ungleichheiten, die eine optimale Standortwahl verhindern könnten, zu beseitigen. Schliesslich müssen die verschiedenen nationalen Wirtschaftsräume zu einem einheitlichen Absatzmarkt verschmolzen werden. Generell kann man sagen, dass der technische Fortschritt stark integrationsfördernd ist, indem er nicht nur auf der Absatzseite, sondern auf der Produktionsseite auf eine internationale Zusammenarbeit und Arbeitsteilung hinwirkt.

Ausmass, Bedeutung und Konsequenzen dieser Entwicklung, die für einen Kleinstaat wie die Schweiz — aber immer mehr auch für alle übrigen Staaten Europas — das Ende irgendwelcher noch vorhandener Autarkievorstellungen oder „wirtschaftlicher Réduitgefühle“ bedeuten, sind in unserem Land noch lange nicht überall voll erkannt worden, doch scheint es, dass der welsche Landesteil in dieser Beziehung sehr viel aufgeschlossener ist als die deutsche Schweiz, wie aus folgenden, abschliessenden Worten zu entnehmen ist: „Quelque soit sa situation particulière, quelque soit son statut dans la vie internationale, elle (la Suisse) ne peut espérer échapper à un mouvement auquel des nations bien plus puissantes qu'elle ont déjà obéi. Les traditions helvétiques, toutes saines et parfaitement défendables qu'elles soient, ne doivent et ne peuvent pas empêcher la Suisse de s'adapter aux circonstances nouvelles et aux formes de collaboration inédites qui dominent la politique européenne depuis la guerre“ ¹.

¹) H. Stranner, L'attitude de la Suisse en face de l'intégration politique et économique de l'Europe, Lausanne 1958, S. 261.

LEBENS LAUF

Am 3. Januar 1939 wurde ich, Alfred Hans Barth, als Sohn des Alfred Barth, Beamter des Gas- und Wasserwerkes Basel, und der Margrit, geborene Kiefer, in Basel geboren. Meine gesamte Schul- und Ausbildungszeit verbrachte ich in dieser Stadt. Nach dem vierjährigen Primarschulbesuch trat ich 1950 ins Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium ein. Im Frühjahr 1958 bestand ich die Matur und im Herbst desselben Jahres begann ich mit dem volkswirtschaftlichen Studium an der Universität Basel, in dessen Verlauf ich bei den Herren Professoren Salin, Bombach, Stohler, Guth, Angehrn, Weber, Zimmermann, von Beckerath, Fritsch, Popitz, Erbe, Imboden, Spiro, Tschudi und Hagemann Vorlesungen über theoretische und praktische Volkswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft, Wirtschaftsgeschichte, Aussenhandels-theorie und -politik, Statistik, Betriebswirtschaft, Soziologie, schweizerisches und allgemeines Staats- und Verwaltungsrecht, schweizerisches Obligationen- und Handelsrecht sowie schweizerisches Arbeitsversicherungsrecht besuchte. Ende 1963 legte ich meine Examen für das Lizentiat ab, worauf ich auf Anregung und unter Leitung von Herrn Professor J. Stohler die vorliegende Arbeit verfasste. Am 6. Juli 1965 bestand ich die mündlichen Doktorprüfungen. Zur Zeit der Drucklegung war ich in der Schweizerischen Kreditanstalt in Basel tätig.

